

La incidencia del «factor ruso» en la seguridad energética europea. Especial referencia al sector del gas

The impact of «Russian factor» in the European Energy Security. Special reference to the gas sector

RECIBIDO: 28 DE SEPTIEMBRE DE 2016 / ACEPTADO: 4 DE OCTUBRE DE 2016

Antonio BLANC ALTEMIR

Catedrático de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales
Director de la Cátedra y del Centro de Excelencia Jean Monnet
Universidad de Lleida
blanc@dpub.udl.es

Resumen: El objeto de este trabajo es analizar la incidencia del «factor ruso» en la seguridad energética de la Unión Europea, en particular en el sector gaseístico, en la medida en que nuestro vecino ruso es su mayor suministrador de gas natural. El análisis se lleva a cabo teniendo en cuenta las complejas relaciones de Rusia con los países de tránsito, y de forma destacada con Ucrania, tras la anexión de Crimea y el conflicto en el Este de dicho país, así como las consecuencias que de ello se derivan para la seguridad energética de la UE. Asimismo, serán objeto de análisis las posibles alternativas viables a esta situación que existen en la actualidad, que pasan inevitablemente por la diversificación de las fuentes de suministro y la intensificación de la cooperación con otros productores, siendo Asia Central y Cáucaso, así como el Mediterráneo, los ejes primordiales de una menor dependencia de Rusia y por tanto de una mayor seguridad energética de la UE.

Palabras clave: Seguridad energética; relaciones energéticas Rusia-UE; suministro de gas; dependencia energética; rutas alternativas.

Abstract: The objective of this article is to analyse the influence of the «Russian factor» regarding the energy security of the European Union, in particular, it will focus on gas due to the fact that our Russian neighbour is its main gas supplier. On the one hand, the assessment will be carried out taking into account the complex relationship of Russia with the transit countries especially with Ukraine because of the annexation of Crime and the conflict in the Eastern side of the country. On the other hand, the consequences of these circumstances will be examined. Furthermore, it will be object of analysis the possible and feasible alternatives to this current situation, such as the diversification of the sources of supply and the intensification of the cooperation with other producers, being Central Asia and the Caucasus, as well as the Mediterranean, the primordial axis to reduce the dependency of Russia providing a higher energy security of the EU.

Keywords: Energy security; energy relations Russia-EU; supply of gas; energy dependency; alternative routes.

Resumé: L'objet principal de ce travail est l'étude de l'incidence du « facteur russe » sur la sécurité énergétique de l'Union Européenne, en particulier dans le secteur du gaz, car notre voisin russe est le principal fournisseur de celle-ci. L'analyse s'effectue en prenant en compte les relations complexes entre la Russie et les pays de transit, et plus particulièrement avec l'Ukraine, suite à l'annexion de la Crimée et le conflit dans l'Est de ce pays, ainsi que les conséquences qu'il en résulte pour la sécurité énergétique de l'UE. Nous nous pencherons également sur les autres alternatives viables qui existent aujourd'hui, qui passent inévitablement pour la diversification des sources d'approvisionnement et l'intensification de la coopération avec d'autres producteurs. De fait, l'Asie centrale et le Caucase, ainsi que la Méditerranée sont les principaux axes pour une baisse de l'influence de la Russie et donc, une meilleure sécurité énergétique de l'UE.

Mots clé : Sécurité énergétique ; relations énergétiques Russie-UE ; approvisionnement de gaz ; dépendance énergétique ; routes alternatives.

Sumario: I. INTRODUCCIÓN. II. EL FACTOR ENERGÉTICO EN LAS RELACIONES BILATERALES UE-RUSIA. 1. Las relaciones energéticas UE-Rusia. 2. Las vías de suministro de gas ruso a la UE. A. Situación actual. B. Los nuevos proyectos. C. La cancelación del proyecto South Stream y su sustitución por el proyecto Turkish Stream. 3. La exploración de otras vías: del proyecto Nabucco al TANAP-TAP. III. LAS COMPLEJAS RELACIONES ENERGÉTICAS DE RUSIA CON OTROS PAÍSES PRODUCTORES Y DE TRÁNSITO DEL ESPACIO EX SOVIÉTICO: IMPLICACIONES PARA LA SEGURIDAD ENERGÉTICA DE LA UE. 1. Las implicaciones energéticas de la crisis de Ucrania: ¿hacia una potenciación de las relaciones energéticas entre Rusia y China? 2. Las relaciones energéticas de Rusia con los países del Cáucaso y Asia Central. La progresiva presencia china en la región. IV. LA DIVERSIFICACIÓN DE LAS FUENTES DE SUMINISTRO, DE PROVEEDORES Y DE RUTAS COMO GARANTÍA DE UNA MAYOR SEGURIDAD ENERGÉTICA PARA LA UE. 1. La diversificación de las relaciones energéticas de la UE: los instrumentos para las conexiones exteriores. 2. La cooperación regional y las interconexiones interiores. 3. La necesaria consolidación de una política energética exterior. Asia Central, Cáucaso y Mediterráneo: ejes primordiales de la seguridad energética de la UE. A. Asia Central, Cáucaso y Oriente Medio: el Corredor Meridional del Gas. B. Mediterráneo: la necesidad de desarrollar una cooperación energética más profunda para reducir la dependencia de Rusia. V. CONCLUSIONES

I. INTRODUCCIÓN

Los acontecimientos de principios de enero de 2009 durante los cuales se produjo la ruptura completa del suministro de gas ruso hacia la UE a través de Ucrania, provocando una grave situación que duró casi tres semanas en plena ola de frío polar y amenazando la actividad industrial europea en un momento en que la crisis económica se manifestaba ya con toda su crudeza, pusieron de manifiesto la fragilidad del sistema y el riesgo para la seguridad energética de la UE, como ya había ocurrido tres años antes, durante la anterior crisis de abastecimiento de gas de 2006.

Esta situación determinó una mayor concienciación sobre la necesidad de una verdadera política común de la energía, así como de la adopción de una serie de medidas tendentes a reforzar la seguridad energética, en particular en el sector del gas y de forma específica en relación con la reducción del número de Estados miembros exclusivamente dependientes de un único administrador. Sin embargo y a pesar de algunas mejoras notables en infraestructuras y diversificación de proveedores, la crisis derivada de la anexión de Crimea por Rusia y el conflicto en el Este de Ucrania, volvieron a poner de manifiesto que la UE sigue siendo vulnerable ante las perturbaciones energéticas externas, por lo cual la Unión debe reforzar su capacidad de resistencia frente a las mismas que pueden desembocar en interrupciones del suministro a corto plazo, y reducir al mismo tiempo su dependencia frente a determinados combustibles, suministradores y rutas a más largo plazo.

La vulnerabilidad del sistema energético europeo queda demostrada por los siguientes datos: la Unión importa el 53% de su energía con un coste aproximado de 400.000 millones de euros, lo que la convierte en el mayor importador de energía del mundo; seis Estados miembros dependen de un solo proveedor para sus importaciones totales de gas; el 75% del parque total de viviendas es ineficiente desde el punto de vista energético y el 94% del transporte depende de los productos derivados del petróleo, siendo el 90% importado. Además, la UE dedica más de 120.000 millones de euros anuales a subvenciones energéticas muchas veces injustificadas, debiendo dedicar hasta 2020 más de un billón de euros en inversiones en el sector energético¹.

¹ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo, al Comité de las Regiones y al Banco Europeo de Inversiones. *Estrategia Marco para una Unión de la Energía resiliente con una política climática prospectiva*. Bruselas, 25.2.2015, COM (2015) 80 final, pp. 2 y 3.

Por otra parte, se constata igualmente que aunque la Unión haya transitado hacia una mayor seguridad energética durante los últimos años a través de la adopción de una serie de normas², en la práctica cuenta con veintiocho marcos regulatorios nacionales lo que constituye un freno para la consecución de un mercado integrado de la energía que sea capaz de estimular la competencia y la eficiencia. Existen además, una serie de razones añadidas que pondrían de manifiesto dicha vulnerabilidad, en particular que muchos mercados no están debidamente conectados con sus vecinos lo que genera la existencia de las llamadas «islas energéticas», que además de provocar sobrecostes incrementa la vulnerabilidad.

Para lograr el objetivo de una mayor seguridad energética, vital para su desarrollo, la UE está intensificando su cooperación con todos sus vecinos proveedores de recursos energéticos con el fin de diversificar sus fuentes de suministro y de esta forma reducir la dependencia, en particular de Rusia, e incrementar su seguridad energética, al mismo tiempo que persigue crear a su alrededor una amplia red de países que compartan los principios y normas derivados del mercado interior³.

En un intento de reaccionar ante la situación geopolítica derivada de la crisis de Ucrania, la Comisión Europea adoptó el 28 de mayo de 2014 la llamada «Estrategia Europea de Seguridad Energética»⁴, que se basa principal-

² Tras la crisis de Ucrania en 2009, la Unión llevó a cabo una serie de reformas con el objetivo de reducir su vulnerabilidad e incrementar su seguridad energética: en particular se inició la construcción de nuevos gasoductos, se aumentaron las conexiones y en algunos casos se invirtió el flujo de las mismas, se incrementó la importación de gas natural licuado (GNL) y se decidió aumentar la capacidad de almacenamiento. Por otra parte, la crisis económica ha provocado un cambio de enfoque en las políticas de cambio climático de la UE centrándose más en la competitividad y en la seguridad energética aunque sin ignorar la dimensión medioambiental y la sostenibilidad. Este nuevo enfoque quedó demostrado con la adopción del «marco 2030» aprobado en octubre de 2014, que establece una reducción de los gases de efecto invernadero en un 40% con respecto a 1990 y fija un porcentaje de renovables del 27% aunque sin fijar objetivos nacionales en relación con el objetivo final de incrementar la eficiencia. Finalmente, destacar que la UE también ha logrado avances en la progresiva liberalización del mercado del gas y la electricidad, constituyendo el «tercer paquete» un nuevo impulso para la regulación energética de la Unión. Cfr. HIDALGO GARCÍA, M. M., «Unión de la Energía en Europa: una acción a largo plazo», *Instituto Español de Estudios Estratégicos. Documento Análisis*, n° 30/2015 (20 de mayo de 2015), p. 3.

³ Cfr. Comisión de las Comunidades Europeas. Comunicación de la Comisión al Consejo Europeo. *Relaciones exteriores en materia de energía: de los principios a la acción*. COM (2006) 590 final. Bruselas, 12-10-2006, p. 5.

⁴ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo. *Estrategia de Seguridad Energética*. Bruselas, 28-5-2014. COM (2014) 330 final.

mente en los siguientes elementos: diversificación del suministro energético del exterior, la mejora de la infraestructura energética, la realización del mercado interior de la energía y el ahorro energético. La Estrategia pone igualmente de manifiesto la necesidad de coordinar las decisiones de los Estados miembros en materia de política energética⁵ así como de unificar las posturas en las negociaciones con los socios externos.

La Estrategia, que parte de la identificación de una serie de puntos fuertes así como de las lecciones aprendidas tanto de la aplicación de las políticas actuales como de la eficacia de las medidas adoptadas por la UE en las crisis energéticas anteriores, identifica las áreas en las que deben adoptarse medidas concretas a corto, medio y largo plazo para garantizar una mayor seguridad energética. En este sentido conviene señalar que los ocho pilares fundamentales identificados se basan en el principio de solidaridad entre los Estados miembros y promueven una cooperación más estrecha en beneficio de todos ellos sin ignorar las preferencias energéticas nacionales. Algunos de ellos tienen un alcance claramente conectado con la dimensión interna⁶, en cambio otros tienen una indiscutible dimensión externa⁷.

Tanto el Reglamento relativo a las orientaciones sobre las infraestructuras energéticas transeuropeas, como el Mecanismo «Conectar Europa» (MCE) se adoptaron con el objetivo de identificar y asegurar la realización de una serie de proyectos clave para la UE en doce áreas y corredores prioritarios, elaborándose ya en el año 2013 una primera lista de proyectos de interés común (PIC), cuya realización constituye el primer objetivo de la política de

⁵ Vid. en este sentido PÉREZ DE LAS HERAS, B., «Las políticas de seguridad energética de la Unión Europea y de los Estados Unidos: desafíos globales y compromisos comunes en la transición hacia un modelo energético más sostenible», *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, núm. 47 (enero/abril 2014), pp. 28 y ss.

⁶ Como la moderación de la demanda de energía, el aumento de la producción autóctona de energía, el desarrollo de las tecnologías energéticas y la consecución de un mercado interior plenamente efectivo e integrado.

⁷ Como la diversificación del suministro externo y la mejora de la coordinación de las políticas energéticas nacionales con el fin de actuar con una sola voz en la política energética exterior. En cuanto a la necesidad de diversificar el suministro externo, y dado el hecho de que la dependencia de un único proveedor de recursos energéticos se traduce en una mayor vulnerabilidad y en una falta de competencia, es urgente la ejecución de los diferentes proyectos que tienen como objetivo diversificar los proveedores, las rutas y las fuentes de energía de la UE. En el sector específico del gas, en el que las importaciones representan cerca del 70% del gas consumido en la Unión, acceder a recursos de gas natural más diversificados constituye sin duda una prioridad, sin ignorar que el gas natural licuado (GNL) seguirá siendo una importante fuente potencial de diversificación que con toda probabilidad aumentará en los próximos años.

infraestructuras de la Unión. La propia Estrategia de Seguridad Energética incorpora en su Anexo 2, una lista indicativa de la situación de los proyectos clave de seguridad de las infraestructuras de abastecimiento tanto en el sector del gas natural (27 en total) como de la electricidad (6 en total) a corto y medio plazo⁸. En torno a la mitad de ellos deben estar concluidos en 2017 y el resto no más tarde de 2020, estando situados la mayoría de ellos en Europa Oriental y Suroccidental, con un coste global en torno a los 17.000 millones de euros⁹.

Con el objetivo de ofrecer a los consumidores de la Unión una energía segura, sostenible, competitiva y asequible, el 25 de febrero de 2015, la Comisión Europea presentó la «Estrategia Marco para una Unión de la Energía resiliente con una política prospectiva»¹⁰, en el marco de un sistema energético integrado a escala continental en el que la energía fluya libremente a través de las fronteras y basado en la competencia y en el uso racional de los recursos lo que exigirá una regulación eficaz de los mercados energéticos a nivel de la Unión Europea.

Con esta iniciativa, la nueva Comisión Junker quiso poner de manifiesto la necesidad de avanzar hacia la consecución de un mercado energético seguro, conectado e integrado en la UE, aunque reconociendo las dificultades de la empresa y su vinculación directa con la voluntad política de los Estados miembros. En esta línea de acción, puede asegurarse que tras la crisis de Ucrania, los proyectos de infraestructuras se han acelerado de forma notable con la identificación de aquellas que se consideran fundamentales para mejorar la seguridad del suministro y conectar los mercados, tanto en el sector del gas como de la electricidad, que requerirán grandes inversiones en producción, redes y eficiencia energética, que se estiman en unos 200.000 millones de euros anuales en la próxima década¹¹.

⁸ Ver Anexo 2 de la Estrategia de Seguridad Energética, doc. cit.

⁹ Dado que los PIC son proyectos a gran escala y de gran complejidad susceptibles de retrasos, la Comisión se propone intensificar su apoyo a tales proyectos, reuniendo a promotores, autoridades reguladoras y ministerios competentes con el fin de lograr un apoyo político sólido para su desarrollo. En el sector de la electricidad el objetivo es lograr una interconexión de al menos el 10% de su capacidad instalada para todos los Estados miembros antes de 2020 y del 15% para 2030. *Ibid.* p. 13.

¹⁰ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo, al Comité de las Regiones y al Banco Europeo de Inversiones. *Estrategia Marco para una Unión de la Energía resiliente con una política climática prospectiva*, doc. cit.

¹¹ Cfr. Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Banco Central Europeo, al Comité Económico y Social Europeo, al Comité de las Regiones y al Banco Europeo de Inversiones. *Un plan de inversiones para Europa*. COM (2014), 903 final, de 23-11-2014.

Para establecer una Unión de la energía sobre bases sólidas es necesario dar la máxima prioridad al control de la aplicación de la normativa europea existente en materia de energía y ámbitos conexos, para lo cual la Comisión debe utilizar todos los instrumentos disponibles a fin de que los Estados miembros apliquen el tercer paquete del mercado interior de la energía, en particular en lo relativo a la separación e independencia de los reguladores. Con este objetivo se han creado organismos que garantizan la cooperación entre aquéllos y los gestores de redes de transporte¹².

El presente trabajo se dirige a analizar la posición de Rusia en la seguridad energética de la Unión Europea, en particular en el sector gasístico, en la medida en que nuestro vecino ruso es su mayor suministrador de gas natural. Para ello, deberemos tener en cuenta las complejas relaciones de Rusia con los países de tránsito, y de forma destacada con Ucrania, tras la anexión de Crimea y el conflicto en el Este de dicho país, así como las consecuencias que de esta situación se derivan para la seguridad energética de la UE. La diversificación de las fuentes de suministro y la intensificación de la cooperación con otros productores, en particular Asia Central, Cáucaso y Mediterráneo, se configuran como los ejes primordiales para una menor dependencia de Rusia y por tanto de una mayor seguridad energética de la UE.

II. EL FACTOR ENERGÉTICO EN LAS RELACIONES BILATERALES UE-RUSIA

1. *Las relaciones energéticas Unión Europea-Rusia*

Si fijamos nuestra atención en los siguientes datos podremos constatar que Rusia es una potencia energética de primer orden. Centrándonos en el petróleo y en los datos relativos a 2014, comprobamos que Rusia ocupa el sexto lugar, con unas reservas probadas de 103.200 millones de barriles, equivalentes al 6,1% del total mundial, siendo al mismo tiempo con 10,838 millones

¹² En particular se trata de las Redes Europeas de Gestores de Redes de Transporte y Electricidad (REGRT-E/G) que se crearon en el marco del citado «tercer paquete» pero que deben actualizarse, y la Agencia de Cooperación de los Reguladores de la Energía (ACER), que se creó igualmente en el «tercer paquete» para ayudar a los reguladores nacionales, particularmente en cuestiones transfronterizas, y que dado que su actuación se limita a efectuar recomendaciones y dictámenes, se impone un fortalecimiento de sus poderes e independencia con el fin de asumir funciones reglamentarias a nivel europeo. Cfr. *Estrategia Marco para una Unión de la Energía...*, doc. cit., p. 10.

de barriles diarios, el tercer productor mundial, tras Estados Unidos y Arabia Saudí¹³. En el sector gasístico, Rusia ocupa un lugar todavía más privilegiado, pues con 32.600 bcm de reservas probadas¹⁴, que suponen un 17,4% del total mundial, ocupaba en el mismo año de 2014, el segundo lugar tras Irán, siendo igualmente el segundo en producción, con un total de 578,7 bcm, tras Estados Unidos¹⁵.

Rusia, consciente de esta posición privilegiada, ha venido utilizando su creciente poder energético como un instrumento de primer orden en las relaciones con otros actores internacionales, en particular con la UE. No obstante y a pesar de su dependencia energética respecto a Rusia, conviene poner de manifiesto que las relaciones en el sector energético son también muy intensas y a la vez interdependientes, como ocurre en otros sectores. Frente a la potencia energética de primer orden que representa Rusia, la UE siempre se ha caracterizado por unas carencias energéticas que le han llevado a ser dependiente de las importaciones del exterior¹⁶. Rusia ha ocupado y sigue ocupando un lugar privilegiado en las fuentes de suministro europeas. No obstante, las crisis «gasísticas» de 2006 y 2009 que afectaron principalmente a diversos Estados miembros orientales, pusieron de manifiesto la necesidad de incrementar la seguridad energética de la Unión, y de crear una auténtica política común europea de la energía.

A pesar de que a partir de entonces se ha progresado notablemente en cuestiones como el abastecimiento o la reducción del número de países exclusivamente dependientes de un único suministrador, así como en infraestructuras y diversificación de proveedores, la UE continúa siendo vulnerable a las perturbaciones energéticas externas, en particular las que tienen su origen en Rusia, tal como demuestran las siguientes cifras: la UE importa en la actualidad el 53% de la energía que consume, porcentaje que se eleva al 90% en el

¹³ Cfr. *BP Statistical Review of World Energy. June 2015*, pp. 6 y ss. Disponible en <www.bp.com/content/dam/bp/pdf/energy-economics/statistical-review-2015/bp-statistical-review-of-world-energy-2015-full-report.pdf> [fecha de consulta: 8-7-2016].

¹⁴ Un bcm (billion cubic meters) equivale a mil millones de metros cúbicos de gas. En el presente trabajo utilizaremos indistintamente ambas denominaciones: bcm o millones de m³.

¹⁵ *BP Statistical Review of World Energy. June 2015*, doc. cit., pp. 20 y ss.

¹⁶ La seguridad del abastecimiento de energía afecta a todos los Estados miembros, aunque algunos sean más vulnerables que otros, en particular las regiones menos integradas y conectadas, como el Báltico y Europa Oriental, problema que se ve agravado por la fuerte dependencia de un único suministrador externo, especialmente en el caso del gas, pero también de la electricidad. Cfr. *Estrategia Europea de la Seguridad Energética*, doc. cit., p. 2.

caso del petróleo y al 66% en el del gas. El suministro de energía desde Rusia representó en 2013, el 35% de las importaciones de petróleo y el 30% de las importaciones de gas natural y el 26% de los combustibles sólidos¹⁷, siendo seis los Estados miembros que dependen de Rusia como único suministrador de sus importaciones de gas¹⁸.

Estas cifras unidas al hecho de que, desde la perspectiva de las exportaciones rusas, un tercio de sus exportaciones de petróleo y un 71% de las exportaciones de gas en 2013 se dirigieron a los mercados europeos, determinaría una cierta interdependencia¹⁹, que la UE ha intentado canalizar a través de determinados instrumentos²⁰. En esta línea de acción conviene señalar igualmente que, con

¹⁷ European Commission. *EU Energy in Figures. Statistical Pocketbook*, 2013, p. 24.

¹⁸ Conviene poner de manifiesto la falta de coherencia en las cifras publicadas por la propia Comisión en relación con las importaciones energéticas desde la UE. A título de ejemplo puede mencionarse que mientras la citada Estrategia establece que el suministro de gas desde Rusia representó en 2013, el 39% del total, la propia Comisión en el documento citado en la nota anterior lo reduce al 30%.

¹⁹ Cfr. FINON, D. y LOCATELLI, C., «L'interdépendance gazière de la Russie et de l'Union européenne. Quel équilibre entre le marché et la géopolitique? *Cabier de Recherche LEPII*, Serie EPE, n° 41, Décembre 2006, pp. 10 y ss; SÁNCHEZ ANDRÉS, A., «La interdependencia energética ruso-europea», *Real Instituto Elcano*, DT, n° 25/2007 (8-6-2007).

²⁰ Aunque no todos han tenido el resultado esperado por la UE, como ocurrió con el Tratado sobre la Carta de la Energía y el Protocolo sobre la eficacia energética y los aspectos medioambientales, que fueron firmados en Lisboa el 17 de diciembre de 1994, por un total de cuarenta y dos Estados, con la notable excepción de Rusia. Su entrada en vigor se produjo en 1998, tras haber sido ratificada por la mayor parte de los Estados signatarios con las significativas excepciones de Rusia, Bielorrusia y Noruega, entre otras. El tratado se destina al fomento de la cooperación internacional en el ámbito energético entre los países europeos y otros países industrializados con el fin de desarrollar el potencial energético de los países de Europa Central y Oriental así como de asegurar el suministro energético a la UE. El tránsito de las materias y productos energéticos constituye, junto a las inversiones, una de las cuestiones más espinosas del Tratado. El hecho de que la expresión «facilitar el tránsito», utilizada en su artículo 7,1 fuera considerada como poco clara, determinó que la Conferencia de la Carta sobre la Energía propusiera, en el año 2000, la adopción de un Protocolo sobre el tránsito, que provocó desencuentros entre la UE y Rusia. Cfr. BELYI, A.V., «La posición rusa con respecto al Tratado sobre la Carta de la Energía», *Real Instituto Elcano*, ARI n° 98/2009 (5-9-2009), p. 4. Tras la crisis gasística de enero de 2009, Rusia propuso a la UE revisar el Tratado sobre la Carta de la Energía, desde una posición que tuviera en cuenta no sólo los intereses de los países consumidores, sino también de los países productores y de tránsito. La propuesta rusa que se configura como una alternativa al Tratado existente, incluye principios y prácticas ya aceptados con anterioridad como la soberanía sobre los recursos naturales, la transparencia, el acceso a las tecnologías, la garantía de un acceso no discriminatorio a los mercados y el intercambio de información, entre otros. La propuesta se destina, además, a ampliar el Tratado a las grandes potencias energéticas, como Estados Unidos, Canadá, China, India y Noruega, así como a la inclusión de otras fuentes de energía además del petróleo y el gas, como la nuclear, la eléctrica o el carbón, siendo, asimismo, destacable que la propuesta se centra igualmente en los conflictos de tránsito y en los posibles mecanismos de solución. Aunque la propuesta no introduce

el objetivo de dotar de una mayor fluidez a los contactos entre ambas Partes en esta materia y reconociendo la mutua interdependencia en este ámbito, Rusia y la UE decidieron lanzar el denominado «diálogo energético», con ocasión de la cumbre de París celebrada en octubre de 2000. Dicho diálogo, establecido en el marco del Acuerdo de asociación y cooperación, se dirige a la creación de una «asociación energética UE-Rusia», que cubra el gas, el petróleo, la electricidad y la energía nuclear, y que se encamine a analizar todas las cuestiones relacionadas con el sector, incluyendo la seguridad tanto en la oferta como en la demanda, las posibilidades de inversiones europeas y la cooperación para el ahorro energético.

El diálogo energético ha producido algunos avances parciales, como la creación de un Consejo permanente de asociación de ministros de energía, cuya primera reunión se celebró en octubre de 2005 contribuyendo de esta forma a dotar al diálogo de una cierta dimensión política e institucional, o la adopción de determinados acuerdos para la determinación de ciertos proyectos de infraestructuras, permitiendo además la discusión de temas de interés común, como el comercio de materiales nucleares, la utilización limpia del carbón o los contratos de suministro de largo plazo. Sin embargo, el diálogo ha mostrado sus limitaciones al no trascender, en la mayoría de las ocasiones, de esta fase aproximativa de discusión de los temas y sin mostrar su eficacia con ocasión de las crisis de 2006 y, en especial, de 2009²¹.

Más recientemente, en marzo de 2013, se adoptó la «Hoja de Ruta para la Cooperación Energética UE-Rusia hasta 2050»²² que parte de la constata-

cambios verdaderamente revolucionarios, dirigiéndose básicamente a evitar el monopolio de la UE en la creación de normas y prácticas internacionales en materia energética, las posibilidades de que prospere en la actualidad son realmente escasas teniendo en cuenta además el estado actual de crisis que atraviesan las relaciones bilaterales. No obstante y en el previsible escenario futuro de normalización de las relaciones, sería deseable que la asociación estratégica de la UE con Rusia incorporara una revisión del Tratado de la Carta de la Energía que incluyera las cuestiones de la producción, el tránsito o las debidas garantías jurídicas para la aplicación de los contratos, así como mecanismos de solución de controversias aceptables para ambas partes. *Vid.* en este sentido RUIZ GONZÁLEZ, F., «Rusia y la seguridad energética europea», *Energía y Geostrategia 2015*, Instituto Español de Estudios Estratégicos, Ministerio de Defensa, Madrid, 2015, p. 196.

²¹ Sobre sus resultados *vid.* European Commission. Directorate-General for Energy. EU-Russia Energy Dialogue. The First ten years: 2000-2010. Asimismo puede verse BLANC ALTEMIR, A., «UE-Rusia (2000-2010): Una década de diálogo energético ¿fluido?», *Revista Española de Derecho Internacional*, vol. LXIII (2011-1), pp. 293-298.

²² *Roadmap. EU-Russia Energy Cooperation until 2050*. March 2013. Disponible en <http://ec.europa.eu/energy/international/russia/doc/2013_03_eu_russia_roadmap_2050_signed.pdf>. Sobre su contenido *vid.* RUIZ GONZÁLEZ, F. J., «Reflexiones sobre la seguridad energética en Europa», *Instituto Español de Estudios Estratégicos. Documento Marco 12/2013 (4/7/2013)*, pp. 13 y ss.

ción de la mutua dependencia en este sector, pues si Rusia es un suministrador clave de energía a la UE, el mercado de quinientos millones de habitantes que ésta representa, constituye un factor muy relevante para las exportaciones rusas. La Hoja de Ruta establece como objetivo lograr un «espacio paneuropeo de la energía», que contribuya a la seguridad energética a través de una red de infraestructuras integrada y funcional, así como de mercados eficientes, competitivos y transparentes que garanticen unas relaciones energéticas fiables entre Rusia –a la que el documento identifica como el mayor productor mundial de gas en 2035– y la UE –a la que se identifica como su principal cliente en ese momento– en un escenario en el que el documento prevé un incremento de la demanda global de energía hasta esa fecha.

Por lo que respecta al sector específico del gas²³, conviene señalar que la dependencia energética de la UE respecto a Rusia está condicionada por tres factores. En primer lugar, por el hecho de que el suministro de gas por parte de Rusia solamente se realiza a través de gasoductos, con lo cual la búsqueda de clientes alternativos por parte de aquélla constituye una tarea larga y compleja que exige la construcción de nuevas redes de gasoductos. En segundo lugar, por el hecho de que dicho suministro se realiza en buena parte a través de gasoductos que atraviesan países no miembros de la UE, como Ucrania y Bielorrusia, con los cuales se han generado diversos conflictos en los últimos años. En tercer lugar, por el hecho de que una parte de los suministros proceda de otros países, diferentes de Rusia, pero también aparecidos como consecuencia de la desintegración soviética, destacando los países de la región del Cáucaso y de Asia Central.

Coincidiendo con la escalada del conflicto en el Este de Ucrania, y ante la posibilidad de que éste acabara afectando los suministros energéticos desde Rusia, la Comisión Europea, adoptó la citada Comunicación «Estrategia Europea sobre Seguridad Energética», en la que partiendo de la vulnerabilidad de la UE, aboga por reforzar su capacidad de resistencia frente a posibles perturbaciones o interrupciones del suministro a corto plazo, reduciendo al

²³ Según dicho documento, en el año 2013, el 39% de las importaciones de gas de la UE procedieron de Rusia, el 33% de Noruega y el 22% del Norte de África (Argelia y Libia), alcanzando otras fuentes menores el 4%. Las importaciones de GNL de dichos países y otros, como Qatar y Nigeria, aumentaron en torno al 20%. Según las previsiones de la Comisión Europea se espera que el nivel de importaciones se mantenga estable hasta 2020 para aumentar ligeramente a partir de esa fecha hasta alcanzar aproximadamente los 340.000-350.000 millones de metros cúbicos en 2025-2030. *Ibid.*, p. 18.

mismo tiempo la dependencia respecto a determinados suministradores, combustibles o rutas de abastecimiento²⁴. La Estrategia, tras analizar la eficacia de las respuestas de la UE a las crisis energéticas previas, en particular la de 2009, aboga por una seguridad energética basada en la diversificación del suministro energético²⁵, la mejora de las infraestructuras energéticas, la realización del mercado interior de la energía y el ahorro energético, subrayando asimismo, la necesidad de coordinar las decisiones nacionales en materia de política energética y la importancia de hablar con una sola voz en las negociaciones con los suministradores externos. La Estrategia incorpora un Anexo sobre los proyectos de infraestructuras de abastecimiento, tanto para el gas como para la electricidad, a corto (2014-2016) y a medio plazo (2017-2020)²⁶, como se ha señalado anteriormente.

Como en otros ámbitos, las relaciones energéticas entre Rusia y la Unión Europea quedarán fuertemente condicionadas por la evolución del actual conflicto de Ucrania, que ha potenciado de forma notable la desconfianza entre ambas partes. Sin lugar a dudas, la nueva Estrategia obedece a este tipo

²⁴ A tal efecto, la Comunicación, propone una serie de medidas «inmediatas» para hacer frente a problemas graves que pudieran presentarse durante el invierno 2014/2015, «en vistas de los acontecimientos actuales en Ucrania y de la posibilidad de que se produzcan problemas en el abastecimiento energético», por lo que recomienda que las medidas urgentes deben centrarse en aquellos países dependientes de un único suministrador de gas. Las medidas fueron adoptadas en el posterior Consejo Europeo de 26 y 27 de junio de 2014, entre las que destacan el refuerzo de los mecanismos de emergencia y solidaridad existentes, incluyendo la infraestructura de almacenamiento de gas así como los flujos inversos. El Consejo Europeo solicitó al Consejo de la UE que analizara otras medidas a medio y largo plazo sobre la base de la Estrategia de la Comisión, para ser examinados en el Consejo Europeo de 23 y 24 de octubre siguiente, que acordó, entre otras cuestiones, llevar a cabo proyectos de interés común en el sector del gas, como el Corredor Norte-Sur, el Corredor Meridional del Gas y la promoción de una nueva plataforma gasística en Europa Meridional, así como proyectos de infraestructuras para incrementar la seguridad energética de Finlandia y los Países Bálticos, o mejorar las capacidades de regasificación y almacenamiento de gas para afrontar mejor las situaciones de emergencia. Cfr. Consejo Europeo (26 y 27 de junio de 2014). Conclusiones. Bruselas, 27 de junio de 2014. Consejo Europeo (23 y 24 de octubre de 2014). Conclusiones. Bruselas, 24 de octubre de 2014.

²⁵ Sobre esta cuestión *vid.* BRET, C. y PARMENTIER, F., «Les relations gazières euro-russes ou l'aigle bicéphale de la diversification», *Outre-Terre. La question d'Europe*, n° 41 (2014/4), pp. 334-354.

²⁶ Entre dichos proyectos a medio plazo y por lo que se refiere al gas, se incorpora el conector «Midcat» entre España y Francia, que figura como una «nueva interconexión (incluido compresor) para permitir flujos bidireccionales entre Francia y España», apareciendo como «estudio de viabilidad». Comisión Europea. Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo. *Estrategia Europea de la Seguridad Energética*. Bruselas, 28-5-2014. COM (2014) 330 final, p. 27. Al efecto, *vid.* ESCRIBANO, G., «Ucrania o la importancia de interconectar Europa», Real Instituto Elcano, *Comentario Elcano* 17/2014 (6-3-2014).

de consideraciones, como también el reciente anuncio ruso de renunciar a la construcción del gasoducto South Stream, o el renovado interés de Rusia por buscar mercados alternativos, en particular el chino²⁷.

2. *Las vías de suministro de gas ruso a la Unión Europea*

A. Situación actual

Rusia ha intentado mostrarse como un suministrador seguro y fiable ante la UE, ampliando y diversificando sus vías de transporte para disminuir su dependencia de tránsito a través de Ucrania y Bielorrusia, por los cuales transita la mayor parte del gas ruso hacia los principales mercados comunitarios. Por otra parte, Rusia ha intentado igualmente cubrir la demanda de otras zonas del continente, como los países bálticos, Escandinavia o el extremo más occidental europeo, con el objetivo de que sus relaciones energéticas afecten al mayor número de países miembros de la UE.

Con el doble objetivo de diversificar los mercados de destino, pero principalmente de eludir la dependencia del tránsito por Ucrania, por donde transita más de la mitad del gas ruso hacia la UE²⁸ a través de los gasoductos Soyuz

²⁷ Rusia renunció al gasoducto South Stream, tras acusar a la UE de poner impedimentos al proyecto, en clara referencia a la nueva normativa europea que obliga a deslindar el suministro de energía de la fuente de distribución, por lo que Gazprom hubiera tenido que abrir el gasoducto a otros proveedores. El gasoducto, con una capacidad estimada de 63.000 millones de metros cúbicos anuales y un coste de 16.000 millones de euros, debía llegar al puerto búlgaro de Varna, y desde allí continuar hacia los Balcanes, bifurcándose en dos ramas, una hacia Italia y otra hacia Austria. Tras la anexión de Crimea por Rusia y en el marco de la política de diversificación de las fuentes energéticas auspiciada por la UE, el Parlamento Europeo instó a renunciar al proyecto South Stream en su Resolución de 18 de septiembre de 2014, sobre la situación en Ucrania y el estado de las relaciones UE-Rusia (2014/2841-RSP). Cfr. <www.europarl.eu>. Tras la renuncia al proyecto South Stream, Rusia planea diversificar su distribución hacia Turquía, con cuyo Gobierno llegó a un acuerdo para construir un gasoducto submarino en el Mar Negro que convertiría a dicho país en un gran centro de distribución de energía para el sur de Europa a cambio de un trato preferencial en los precios, y hacia China con quien firmó en mayo de 2014 un acuerdo para abastecer de gas a dicho país en los próximos treinta años, a razón de 38.000 millones de metros cúbicos anuales, y con un coste global de 400.000 millones de dólares. Cfr. MALMLÖF, T.; BERGSTRAND, B.; ERIKSSON, M.; OXENSTIERNA, S. y ROSSBACH, N., «Economy, Energy and Sanctions», en GRANHOLM, N.; MALMINEN, J. y PERSSON, G. (eds.), *A Rude Awakening. Ramifications of Russian Aggression Towards Ukraine*. FOI, Stockholm, 2014, p. 76.

²⁸ Antes de la entrada en funcionamiento de North Stream el porcentaje del gas ruso que llegaba a la UE a través de Ucrania, superaba el 80% del total.

y Brotherhood, la Rusia postsoviética ha acometido tres grandes infraestructuras de suministro gasístico a la Unión Europea (*vid.* Anexo. Mapa I):

a) La infraestructura Yamal-Europa, que conecta Siberia occidental con la Rusia europea, y que a través de Bielorrusia y Polonia se adentra en Alemania²⁹, eludiendo el paso por Ucrania, Eslovaquia y la República Checa. El proyecto, que fue adoptado con la UE y los países implicados en 1993, no se materializó hasta 1999, alcanzando su máxima capacidad anual de transporte en 2005, y manteniendo en la actualidad una capacidad de suministro de 30 bcm.

b) El gasoducto Blue Stream, finalizado en 2002, entra directamente en Turquía desde Rusia atravesando el fondo del Mar Negro y evitando incrementar el suministro por la ruta occidental hacia Turquía a través de Ucrania, Moldavia, Rumania y Bulgaria (³⁰). En el año 2009 el entonces primer ministro ruso Vladimir Putin propuso la construcción de un nuevo gasoducto Blue Stream II como complemento del hasta ahora existente aumentando de esta forma su capacidad máxima hasta los 16 bcm³¹.

c) Finalmente el gasoducto North Stream (*vid.* Anexo. Mapa II), que conecta la costa báltica rusa de Vyborg con Greifswald en la costa alemana, atravesando 1.224 Kms bajo el suelo del mar Báltico, y completándose el tramo marítimo con dos conexiones terrestres, una de 917 Km en territorio ruso y otra de 850 Km en territorio alemán. El gasoducto, con un presupuesto final de 7.400 millones de euros³², cuenta con dos líneas paralelas que le proporcionan una capacidad máxima de 55 bcm anuales. La infraestructura, cuya primera fase

²⁹ La extensión del gasoducto hasta su entrada en Alemania es de 4.196 Kms, de los cuales, 2.941 transcurren por territorio ruso, 575 por Bielorrusia y 680 por Polonia, desde donde conecta con la red alemana (JAGAL) que alcanza otros 1.695 Kms.

³⁰ El gasoducto fue construido por la empresa conjunta Blue Stream Pipeline BV (formada por la rusa Gazprom y la italiana ENI. La empresa turca BOTAS opera la sección terrestre de Turquía). La longitud total de Blue Stream es de 1.213 Km, de los cuales 373 Km corresponden a la sección terrestre de Rusia, 396 Km a la sección marítima bajo el mar Negro, y 444 Km la sección terrestre turca hasta Ankara. El coste total del gasoducto se elevó a 3.200 millones de dólares.

³¹ Rusia ha atendido en los últimos años el incremento de la demanda turca de gas en la temporada invernal cuando otros suministradores de gas no han estado en condiciones de satisfacer dicha demanda. Dado que las previsiones establecen un importante incremento de la demanda de gas por parte de Turquía, los primeros ministros de ambos países acordaron, el 16 de mayo de 2009, la construcción de un segundo gasoducto Blue Stream-II, hasta el momento no materializado, que llegaría hasta el puerto turco de Cehyan en el Mediterráneo, con lo que no sólo atendería las demandas turcas sino también a otros consumidores finales en Oriente Medio, como Siria, Líbano, Israel y Chipre.

³² A través de un consorcio formado por la rusa Gazprom (51%), las alemanas Wintershall y E.ON (20% cada una) y la holandesa Gasunie (9%).

se retrasó por problemas que plantearon algunos países ribereños por posibles riesgos medioambientales³³, entró en servicio el 8 de noviembre de 2011.

Sin embargo, cabe preguntarse si el primer objetivo apuntado relativo a la diversificación de los mercados ha sido alcanzado con estos tres grandes proyectos. Por lo que respecta al primero de ellos, el Yamal-Europa, conviene señalar que su posible llegada al mercado francés le proporcionaría una rentabilidad y una diversificación mucho mayores. La rentabilidad del segundo de ellos, el gasoducto Blue Stream, se vería incrementada con la construcción del segundo ramal, anteriormente citado, que llegaría a los mercados de Oriente Medio. Finalmente, por lo que respecta a North Stream, la diversificación de los mercados parece limitada, dado que la posibilidad de abastecimiento a Suecia y Dinamarca se halla por el momento condicionada al hecho de que ambos países se autoabastecen. La posible ampliación del gasoducto hasta el Reino Unido, que sí constituiría un nuevo gran mercado al que abastecer, también se halla condicionada por que el acceso a las islas británicas resulta menos costoso mediante el transporte marítimo de GNL. Por otra parte, conviene señalar que la posible construcción del North Stream II, plantea como veremos posteriormente, algunos problemas.

B. Los nuevos proyectos

La estrategia de construcción de vías alternativas para eludir la dependencia de tránsito, en particular de Ucrania, y al mismo tiempo para diversificar los mercados, frente a la opción en ocasiones más rápida y menos costosa de modernizar los actuales gasoductos³⁴ o añadir nuevas líneas a éstos, plantea

³³ Los recelos aparecidos –por los riesgos medioambientales que implicaba el proyecto– entre los países ribereños por cuyas aguas había de transcurrir el gasoducto, en particular en Finlandia, implicaron un cierto retraso del mismo, a la espera de que se concluyeran los estudios de impacto medioambiental exigidos por dicho país.

³⁴ Como ocurre con el gasoducto Brotherhood («Hermandad»), que con 4.451 Km es el más largo de Europa al atravesar Ucrania y entrar en Eslovaquia donde se divide en dos ramales: uno hacia Austria e Italia y el otro hacia la República Checa y Alemania. El gasoducto adolece de un mantenimiento adecuado lo que está reduciendo su capacidad efectiva. Su modernización supondría incrementar su capacidad en un 50% a un coste relativamente bajo, sin duda muy inferior a la construcción de nuevas vías. Cfr. STERN, J., «The Russian-Ukrainian Gas Crisis of January 2006», Oxford Institute for Energy Studies, 2006, pp. 6 y s.s. El 17 de junio de 2014, en plena crisis ruso-ucraniana por los acontecimientos en el Donbass, una explosión afectó dicho gasoducto en la región de Poltava, en el noreste del país donde se concentra la industria del gas y del petróleo ucraniano y en la que no hubo combates. Las autoridades ucranianas culparon a Rusia del atentado con el argumento de que está pretendía desacreditar a Ucrania como lugar de paso seguro para el gas ruso que transita hacia la UE.

algunos problemas a largo plazo que no son en absoluto desdeñables: el posible exceso de capacidad pondría en duda la viabilidad económica de estos proyectos y dificultaría los acuerdos con compañías de los países implicados para cofinanciar su construcción. La opción de construir rutas alternativas y duplicar las existentes conlleva un importante riesgo financiero para Gazprom ya que limita enormemente su capacidad de liderar por sí solo la explotación de los enormes yacimientos siberianos, lo que constituye una buena noticia para la UE, no sólo por el hecho de que con ello Rusia demuestra su compromiso de ser un suministrador seguro de los mercados comunitarios, sino porque además el Estado ruso se ve obligado a abrir la explotación de dichos yacimientos a empresas extranjeras, en particular europeas³⁵.

Dadas las ingentes inversiones que requieren las infraestructuras gasísticas es evidente que la cuestión de la rentabilidad adquiere un significado fundamental. No obstante, la normativa europea derivada del anteriormente mencionado Tercer Paquete de la Energía establece el principio de separación de actividades entre la generación del gas (y también de la electricidad) y su transmisión, para los terceros países que compren empresas energéticas europeas, lo que se ha venido en llamar gráficamente «cláusula Gazprom». A pesar de ello y con el objetivo de que dicha regulación no afectara negativamente a sus relaciones energéticas con Rusia, Alemania, con el apoyo también de Francia, logró matizar el alcance de la misma al incluirse la posibilidad de la compra de activos sin cumplir dicha cláusula cuando existiera un acuerdo bilateral³⁶.

Los proyectos de nuevas infraestructuras gasísticas que se han ido proponiendo durante los últimos años, tanto por parte rusa como de la UE, han sido diversos aunque no siempre han estado inspirados por un clima de buen entendimiento. Algunos como Nabucco o South Stream se han reformulado o se han abandonado, como veremos posteriormente, aunque otros permanecen vigentes. Entre ellos destacaremos los siguientes:

a) **Proyecto Yamal-II.** Con el objetivo de reducir el volumen de gas ruso que transita hacia la UE a través de Ucrania, el 3 de abril de 2013 los presidentes de Rusia y de Gazprom propusieron la construcción de un nuevo gasoducto que partiendo de Bielorrusia y atravesando Polonia llegara hasta Eslovaquia. La capacidad de dicho gasoducto sería de 15 bcm, que se desviarían desde los gasoductos que cruzan Ucrania con destino a la UE, y su cons-

³⁵ FERNÁNDEZ SÁNCHEZ, R., «Gas y Gazprom: problemas internos, estrategia internacional y seguridad energética», *Papeles del Este*, n° 16 (2008), pp. 50 y 51.

³⁶ Cfr. RUIZ GONZÁLEZ, F., «Reflexiones sobre la seguridad...», *op. cit.*, pp. 7 y ss.

trucción acometida por el mismo consorcio que gestiona el Yamal-Europa I³⁷. La iniciativa, aunque factible desde el punto de vista económico y técnico, fue rechazada por el Gobierno polaco alegando que no aceptaría ninguna propuesta que supusiera aislar a Ucrania

b) **Proyecto North-Stream II.** Dicho proyecto, adoptado según el Acuerdo firmado en septiembre de 2015 por Gazprom, BASF, ENGIE, OMV, Shell y Uniper³⁸ se concibió para complementar el actual gasoducto Nord-Stream I, que ya suministra gas a Alemania directamente desde Rusia, y duplicar su capacidad total pasando de los 55 bcm actuales a los 110 bcm. El proyecto prevé la construcción de dos tuberías de gas a través de un trazado paralelo al actual que une el puerto ruso de Vyborg en el Báltico y el de Greifswald en Alemania. El gasoducto, que debería estar construido en 2019, está siendo más polémico de lo esperado pues ha generado rechazos en particular en los países por los que evita transitar, algunos miembros de la UE como Polonia, Eslovaquia y los países bálticos, y otros no miembros, en especial Ucrania. Los detractores acusan a Alemania de defender de forma unilateral y egoísta sus propios intereses y de socavar la solidaridad europea, de forma semejante a lo que ya ocurrió con la construcción del North Stream I. Entre todos ellos, Ucrania sería el más perjudicado pues perdería una parte de los 2.000 millones de euros que ingresa anualmente de la compañía explotadora Gazprom. También Eslovaquia, que ingresa unos 400 millones de euros anuales por el mismo concepto teme una pérdida sustancial de dichos ingresos en caso de prosperar el proyecto, así como Polonia, que considera que la puesta en funcionamiento de North Stream II podría devaluar el Yamal-Europa que atraviesa su territorio hasta llegar a Alemania proporcionándole igualmente importantes beneficios económicos.

Pero no sólo se trata de razones económicas, pues existen al menos otras dos consideraciones a tener en cuenta: la primera es que Rusia despierta una gran desconfianza en la mayoría de sus vecinos lo que genera en ellos la necesidad de reducir la dependencia energética rusa diversificando sus fuentes de suministro³⁹. La segunda es que la puesta en funcionamiento del North

³⁷ Se trata de EuroPolGaz, en el que Gazprom controla el 48% de las acciones, al igual que la compañía estatal polaca PGNiG.

³⁸ Cfr. <www.gazprom.com/about/today/> [fecha de consulta: 25-7-2016].

³⁹ En este sentido conviene señalar que Ucrania y otros países apuestan por los flujos inversos, que permiten redirigir el gas desde Europa occidental hacia el Este. Otros, y con el mismo objetivo, optan por el gas natural licuado (GNL), como es el caso de Polonia que está construyendo una terminal para el GNL importado desde Qatar.

Stream II aumentaría la dependencia energética global de la UE frente a Rusia, cuando precisamente uno de los objetivos estratégicos de la política energética europea es reducirla diversificando sus fuentes de suministro⁴⁰. Además, conviene subrayar igualmente que la normativa europea derivada del mencionado Tercer Paquete de la Energía ya estableció el principio de separación de actividades entre generación y transmisión por lo que el productor del gas no puede explotar directamente su distribución a través del o de los gasoductos correspondientes. Es evidente que de acuerdo con esta regulación North Stream II incumpliría dichas normas, al encontrarse la mitad de las acciones del consorcio en manos de la empresa rusa Gazprom, lo que constituiría otro hándicap para el proyecto.

Los partidarios del mismo (Alemania, Austria, Hungría, Holanda y por supuesto las grandes empresas, en particular rusas y alemanas participantes en su ejecución) alegan tres tipos de argumentos para su defensa: en primer lugar y en relación con el presunto incumplimiento de la normativa comunitaria afirman que al atravesar aguas internacionales, no se aplicarían las normas de la UE al gasoducto, al menos en dicho tramo. En segundo lugar, que el deteriorado estado actual de los gasoductos ucranianos exige unos presupuestos muy considerables para su modernización, que el Estado ucraniano no puede afrontar, por lo que la alternativa de reforzar el suministro por el Báltico constituye la mejor solución. En tercer y último lugar, los defensores del mismo, y en particular Alemania, alegan que en cualquier caso se trata de un proyecto exclusivamente de índole comercial y económico, pero en absoluto político, correspondiendo como tal la decisión a las partes afectadas por su desarrollo.

c) La cancelación del proyecto South Stream y su sustitución por el proyecto Turkish Stream

La propuesta del proyecto de gasoducto South Stream (*vid.* Anexo. Mapa III), fue lanzada oficialmente por Rusia en 2007, en colaboración con la empresa italiana ENI⁴¹. Dicho gasoducto, evitando su paso por Ucrania, trasladaría gas desde

⁴⁰ La puesta en funcionamiento de North Stream II supondría para Gazprom aumentar la cuota de mercado en Alemania pasando del 40% al 60%, lo que implica que la mayor parte del gas ruso que llega a la UE lo haría en el futuro a través del Báltico. Cfr. RÁBAGO, J., «Un gasoducto agita las aguas del Báltico», *Abora*, n° 22 (19/02/2016).

⁴¹ A la que se uniría posteriormente la francesa EDF. El proyecto South Stream fue lanzado como alternativa al proyecto Nabucco, siendo más costoso (en torno a los 30.000 millones dólares),

la costa rusa nordeste del mar Negro (Tuapse) hasta la costa búlgara en el oeste (Varna). Desde allí, atravesaría el territorio búlgaro para bifurcarse después en dos vías: una hacia el Norte, a través de Serbia, Hungría, Eslovenia y Austria; y la otra hacia el Sur, a través de Grecia desde donde se dirigiría a Italia por el fondo del mar Adriático⁴². La capacidad máxima de South Stream –cuya extensión sería de 2000 Kms, estando prevista inicialmente su puesta en servicio para el año 2015– se cifró en 63 bcm (63.000 millones de m³ anuales) para el año 2019.

Tan sólo unas semanas después de firmarse en Ankara el acuerdo para construir Nabucco entre Turquía y los cuatro Estados de la UE directamente implicados con presencia del presidente de la Comisión Europea, los primeros ministros de Turquía, Rusia e Italia, adoptaron en la misma ciudad de Ankara un acuerdo por el cual el gobierno turco permitía que el gasoducto South Stream transcurriera por aguas bajo control turco en el Mar Negro. A tal efecto Turquía autorizó a Rusia a iniciar estudios exploratorios en aguas pertenecientes a la zona económica exclusiva turca. A cambio de ello, Rusia accedió a renovar el acuerdo de exportación de gas a Turquía y a revisar los precios en beneficio turco, así como a prolongar el gasoducto Blue Stream hasta el sur de Turquía, de tal forma que, como ya se mencionado anteriormente, dicho país pudiera distribuir gas a Siria, Líbano, Israel y la parte turca de Chipre⁴³.

Rusia, en una estrategia propia de maestro de ajedrez, fue adoptando acuerdos intergubernamentales con todos los países de tránsito, además de Turquía, todos ellos altamente dependientes del gas ruso: Bulgaria⁴⁴, Gre-

además de más complejo técnicamente que éste. En principio fue percibido como un proyecto que constituía una duplicación excesiva de las rutas rusas hacia Europa, dado que el gasoducto existente Bosphorus, que atraviesa Ucrania, se dirige a los mismos mercados que South Stream. No obstante, Rusia decidió lanzar el proyecto en 2007 al comprobar que el proyecto Nabucco ganaba verosimilitud al completarse en 2006 el tramo Bakú-Tbilisi-Erzurum (BTE) con el total apoyo de la diplomacia norteamericana. Cfr. FERNÁNDEZ, R., «La UE y el gas natural de Asia Central: ¿es Nabucco la mejor opción?», *Real Instituto Elcano, ARI*, 102/2009 (25-6-2009), p. 2.

⁴² Aunque posteriormente esta opción fue sustituida por un posible enlace con el TAP o el Interconector Turquía-Grecia-Italia (ITGI). Cfr. RUIZ GONZÁLEZ, F., «Reflexiones sobre...», *op. cit.*, p. 23.

⁴³ Además Rusia se comprometió a entrar en el consorcio que desarrolla el oleoducto entre el puerto de Samsun, en el norte de Turquía, con la terminal petrolera de Ceyhan, en el sur, en el que también participa la italiana ENI. Esta empresa participó igualmente en la construcción del gasoducto Blue Stream, entre Rusia y Turquía, en funcionamiento desde 2002, como ya ha sido mencionado anteriormente.

⁴⁴ A cambio, Rusia se comprometió a cooperar en el proyecto de oleoducto que se preveía instalar entre el puerto búlgaro de Burgas, en el Mar Negro, y el puerto griego de Alexandrópolis, en el Mediterráneo.

cia⁴⁵, Serbia⁴⁶, Hungría⁴⁷ y Eslovenia⁴⁸, restando tan sólo Austria⁴⁹, a la vez que manifestaba reiteradamente que South Stream no era competidor de Nabucco, simplemente porque en opinión del gobierno ruso, éste no era viable al no tener aseguradas sus fuentes de suministro.

La posición altamente dependiente del gas ruso de los países de tránsito del proyecto South Stream, hizo posible acelerar los acuerdos con Rusia para su construcción en una especie de carrera que mantuvo con relación al proyecto Nabucco. En efecto, mientras Turquía jugaba a dos bandas con el fin de reforzar su candidatura a la UE, al mismo tiempo que no quería desairar a Rusia –su mayor socio estratégico en materia energética– la posición de Bulgaria, que depende totalmente del gas ruso, era clave ya que podría convertirse en el principal nudo de distribución hacia las dos direcciones anteriormente señaladas.

Sin embargo, y tras la anexión de Crimea y el inicio del conflicto en el Este de Ucrania, las presiones de la UE y de Estados Unidos sobre los países de tránsito del South Stream, en especial sobre Bulgaria⁵⁰, tuvieron como consecuencia que dicho país paralizara el proyecto hasta que se confirmara que éste cumplía con la normativa de la UE, en particular el denominado «Tercer

⁴⁵ Grecia y Rusia firmaron un acuerdo intergubernamental a tal efecto en abril de 2008. En mayo de 2009, el grupo ruso Gazprom y el griego DESFA, firmaron en el balneario ruso de Sochi, en el mar Negro, un acuerdo que preveía constituir un consorcio encargado de construir el tramo del gasoducto en territorio griego.

⁴⁶ Serbia y Rusia adoptaron el acuerdo correspondiente en noviembre de 2008, en el marco de un acuerdo energético bilateral. Como consecuencia del mismo Gazprom construiría una parte del tramo serbio del gasoducto y compraría el 51% de las acciones de la empresa petrolera estatal NIS.

⁴⁷ Hungría es el quinto comprador mundial de gas ruso (7.500 millones de m³ anuales), por lo que es un socio muy apreciado por Gazprom, que se comprometió a estudiar la construcción en territorio húngaro de un depósito subterráneo conjunto con una capacidad de mil millones de m³.

⁴⁸ Tras manifestar su interés por que el proyecto South Stream pasara por territorio esloveno, los primeros ministros ruso y esloveno firmaron un acuerdo intergubernamental en el mes de noviembre de 2009.

⁴⁹ Que de materializarse hubiera convertido a Austria en un importante nudo de transporte de gas, pues desde dicho país podría ser distribuido hacia los sistemas de transporte de gas de los mayores consumidores europeos, entre ellos Alemania. Otros países como Croacia, habían manifestado su interés por que el gasoducto South Stream pasara igualmente por su territorio.

⁵⁰ Que ya había iniciado las obras de infraestructura para el gasoducto, que crearía 6.000 empleos y generaría unos beneficios anuales para dicho país de 500 millones dólares por derechos de tránsito. Cfr. ECHEVERRÍA JESÚS, C., «South Stream, el gasoducto fallido de Putin», *Estudios de Política Exterior* (9-12-2014).

Paquete Energético», con el que en principio chocaban las actitudes monopolísticas de Gazprom en la UE. Posteriormente y como consecuencia de ello, el presidente ruso Vladimir Putin con ocasión de su viaje oficial a Turquía, el 1 de diciembre de 2014, anunció la cancelación definitiva del proyecto South Stream, alegando los obstáculos que la Comisión Europea venía poniendo al desarrollo del mismo. No obstante, y a pesar de ser ésta la razón oficial alegada por Rusia, existen otras causas para la cancelación del proyecto como son la falta de competitividad del mismo –ya inicialmente muy costoso pero que fue aumentando de forma muy notable su presupuesto coincidiendo además con la bajada del precio de los hidrocarburos–, las consecuencias para el mercado energético de la explotación del gas no convencional por Estados Unidos, así como la progresiva diversificación de las fuentes de suministro de la UE a través de la importación del GNL y de la percepción cada vez más factible de la viabilidad del denominado «corredor sur»⁵¹.

Paralelamente y siempre con el objetivo de buscar una alternativa para el tránsito del gas ruso hacia la UE a través de Ucrania, Rusia lanzó en enero de 2015 en colaboración con Turquía, el proyecto de construcción del Turkish Stream (*vid.* Anexo. Mapa IV), un gasoducto que atravesando el mar Negro llegaría a la frontera entre Turquía y Grecia, con una capacidad de 63 bcm, similar al cancelado South Stream, de los cuales, 14 bcm irían destinados al consumo turco –muy dependiente del gas ruso– y el resto al mercado europeo. Sin lugar a dudas Turquía saldría muy beneficiado con este proyecto, pues además de las tarifas de tránsito y de obtener un descuento notable en el precio del gas, reforzaría su posición como zona de tránsito del gas ruso a la UE y al mismo tiempo consolidaría su aspiración a convertirse en potencia regional. Por su parte Rusia conseguiría su objetivo de encontrar una alternativa a la vía ucraniana a través de un interlocutor mucho más cómodo que la UE, como es Turquía, y al mismo tiempo reforzaría sus relaciones con Grecia⁵².

⁵¹ Cfr. HIDALGO GARCÍA, M. M., «El Turkish Stream como alternativa al tránsito de gas por Ucrania», *Instituto Español de Estudios Estratégicos, Documento Análisis*, n° 23/2015 (22 de abril de 2015), p. 5

⁵² *Ibid.* pp. 7 y 8. En este sentido conviene señalar que los ministros de Energía de Rusia y Grecia firmaron en el marco del Foro Económico Internacional de San Petersburgo, el 19 de junio de 2015, un Memorandum de cooperación intergubernamental para extender hasta Grecia el futuro gasoducto Turkish Stream, que se inscribe en el nuevo marco de colaboración energética entre ambos países iniciado tras la visita del Jefe de Gobierno griego, Alexis Tsipras a Moscú en abril del mismo año. El proyecto, con un coste de 2.000 millones de euros y un plazo de ejecución que finalizaría en 2019 a través de la creación de una empresa mixta ruso-griega,

No obstante, las relaciones bilaterales ruso-turcas entraron en una fase de enfriamiento tras el derribo de un avión de combate ruso Su-24 por la fuerza aérea turca en la frontera con Siria, en noviembre de 2015. Tras este incidente, Rusia congeló unilateralmente el proyecto Turkish Stream reaccionando duramente ante el derribo del caza ruso y abriendo un período de distanciamiento con las autoridades turcas. Sin embargo y tras siete meses de acusaciones mutuas y sanciones, las disculpas ofrecidas por el presidente turco a Vladimir Putin, pusieron en marcha el mecanismo de retorno a la normalidad en las relaciones bilaterales, lo que con toda probabilidad alcanzará igualmente a los acuerdos bilaterales sobre el Turkish Stream.

3. *La exploración de otras vías: del proyecto Nabucco al TANAP-TAP*

Con el objetivo de diversificar las vías de suministro a Europa y reducir así mismo la dependencia del gas ruso mediante la llegada al continente de gas procedente de la región del Caspio, se creó Nabucco Gas Pipeline International GmbH (*vid.* Anexo. Mapa V), el 24 de junio de 2004, como una empresa propiedad directa de los socios⁵³ y responsable única de la comercialización del gas, desde el momento en que funcionaría como una entidad autónoma que actuaría con independencia de sus empresas matrices.

Dada la previsión, en aquel entonces ya aceptada de forma generalizada, de que las necesidades gasísticas de Europa aumentarían de forma considerable en los próximos años y que la región del Caspio, Oriente Medio y Egipto, con importantes reservas de gas, no estaban todavía conectadas a los mercados europeos a través de la red de gasoductos, el proyecto Nabucco pretendía construir una nueva infraestructura que conectara Turquía y Austria a través

sería financiado con un crédito ruso a través de la compañía inversora Veb-Capital, que sería cubierto, por lo que respecta a la parte griega, con su porcentaje de beneficios generado por el proyecto. La posibilidad de que el proyecto pueda ampliarse hasta Austria (con el nombre de «Tesla») ha llevado a los otros posibles países participantes, Macedonia, Serbia y Hungría, a iniciar conversaciones al respecto. *Vid.* en este sentido Secretaría de Estado de Comercio. Ministerio de Economía y Competitividad. *Red de Oficinas Económicas y Comerciales de España en el Exterior-Austria*. Disponible en <www.icex.es/icex/es/navegacion-principal/todos-nuestros-servicios/informacion-de-mercados/paises/navegacion-principal/noticias/NEW2015496274.html?idPais=AT> [fecha de consulta: 19-9-2016].

⁵³ Los socios del consorcio eran seis: la austriaca OV; la húngara MOL; la rumana TRANSGAZ; la búlgara BEH; la turca BOTAS y la alemana RWE, todas ellas con una misma participación del 16,6%. El consorcio estaba abierto a la posible participación de un séptimo socio condicionado al refuerzo del proyecto.

de Bulgaria, Rumania y Hungría, con posibilidades de extenderse, en una segunda fase, a otros países de Europa Central y Occidental⁵⁴.

El gasoducto, que tendría una extensión de 3.300 Kms, uniría la ciudad turca de Erzurum, a la que ya llegaba el gasoducto South Caucasus o BTE, proveniente de Bakú y Tbilisi, con la localidad austríaca de Baumgarten. Las previsiones establecían una máxima capacidad del gasoducto de 31.000 millones de m³ de gas, lo que podría llegar a suponer hasta el 10% del consumo europeo. La construcción del gasoducto, con un presupuesto de 7.900 millones de euros (⁵⁵), debería haber empezado en 2011 y finalizar en 2015.

El acuerdo para construir el gasoducto –que contaba con el entusiasta apoyo de Estados Unidos– en territorio turco, fue adoptado en Ankara el 13 de julio de 2009, entre Turquía y los cuatro países de la UE implicados en el proyecto: Bulgaria, Rumania, Hungría y Austria, con presencia del presidente de la Comisión Europea⁵⁶. El proyecto de gasoducto fue presentado por la presidencia sueca y por la propia Turquía como una prueba más de los intereses comunes que vinculan dicho país con la Unión.

Sin lugar a dudas, la infraestructura era de una importancia crucial tanto para la UE como para Turquía. En efecto, aunque Turquía desempeñaba un papel central en su desarrollo, pues no hay que olvidar que por su territorio discurrían 2.000 Kms del total del trazado⁵⁷, se trataba de un proyecto estratégico para toda la UE, en la medida en que además de la vía rusa, noruega o argelina, Nabucco podía proporcionar una cuarta vía a través de un nuevo itinerario de distribución alternativo que incrementaría sin duda la seguridad energética de Europa. Sin embargo, dos cuestiones amenazaron la viabilidad

⁵⁴ Como Alemania que también estaba interesada en el proyecto, como lo demostraba la participación de la empresa alemana RWE en el consorcio.

⁵⁵ El acuerdo de financiación de 4.000 millones de euros adoptado entre tres entidades financieras internacionales despejó la espinosa cuestión de la financiación del proyecto. En efecto, el 6 de septiembre de 2010, el Banco Europeo de Inversiones (con 2.000 millones de euros); el Banco Europeo de reconstrucción y Desarrollo (con 1.200 millones de euros) y el Banco Mundial (con otros 800 millones de euros) acordaron conceder los avales financieros que garantizaban la financiación del proyecto. Cfr. *IPEMED News*, n° 13, septiembre 2010, p. 2.

⁵⁶ Asistieron en calidad de testigos el presidente de Georgia, el primer ministro de Irak, un representante de Azerbaiyán y el emisario especial de Estados Unidos para la energía en Eurasia.

⁵⁷ Por lo cual Turquía era uno de los grandes beneficiados por la construcción del gasoducto que según estimaciones podría haber creado alrededor de cinco mil puestos de trabajo en el país y generar rentas por impuestos equivalentes a los 450 millones de euros al año. Sin embargo, no fue aceptada la exigencia turca de retener, para uso propio o exportación, el 15% del gas en tránsito.

del proyecto Nabucco desde un principio: la relativa a las fuentes de suministro y la alternativa planteada por Rusia a través del proyecto South Stream, cuestión que ya analizamos anteriormente.

Centrándonos ahora por lo tanto en la primera amenaza, conviene señalar que siendo Azerbaiyán el principal proveedor del gas que había de transcurrir a través de Nabucco, se haría coincidir la puesta en marcha del gasoducto con el inicio de la explotación de la segunda fase del yacimiento azerbaiyano de Shah-Deniz. No obstante, todo parecía indicar que esta fuente no sería suficiente para abastecer el gasoducto ⁽⁵⁸⁾, razón por la cual la UE, con el apoyo de Estados Unidos, había impulsado el gasoducto transcaspiano, que eludiendo territorio ruso, enlazaría los yacimientos centroasiáticos, en particular de Turkmenistán, en la costa oriental, con Bakú, en la costa occidental, desde donde podría conectar con Nabucco. Sin embargo, este proyecto fue rechazado por la parte turkmena al considerar que concedería una ventaja estratégica a Azerbaiyán, no sólo como país productor sino también como país de tránsito. Sin lugar a dudas, Turkmenistán, con sus grandes reservas de gas, se configuraba como un factor clave para la viabilidad de Nabucco. Aunque dicho país había dado muestras de aceptar su participación en el proyecto como proveedor de gas, no se había comprometido formal y definitivamente ⁽⁵⁹⁾.

En principio, todo parecía indicar que tanto el acuerdo adoptado el 12 de mayo de 2007, ratificado formalmente el 20 de diciembre del mismo año en Moscú, entre Rusia, Kazajistán y Turkmenistán con el fin construir el llamado «gasoducto de Caspio» para transportar gas desde Asia Central hasta territorio ruso como el gasoducto, entonces recientemente inaugurado que debía transportar gas desde Turkmenistán a China, pasando por Uzbekistán y Kazajistán podían considerarse como amenazas serias a la participación de Turkmenistán como proveedor de Nabucco. A pesar de ello, de las declaraciones de sus dirigentes podía deducirse que las enormes reservas gasísticas de dicho país garantizaban el suministro a todas las vías, incluida Nabucco.

⁵⁸ Teniendo en cuenta, además, que recientemente Azerbaiyán había adoptado un acuerdo para exportar gas a Rusia.

⁵⁹ El presidente turkmeno declaró en diversas ocasiones su disponibilidad a participar en el proyecto, en particular con ocasión de la visita realizada por el entonces Alto Representante para la Política Exterior y de Seguridad de la UE, Javier Solana, a la capital turkmena, en 2008. Cfr. <www.energiadiario.com>. Por otra parte, el gobierno turkmeno había enviado con asiduidad representantes a los diferentes encuentros convocados en torno a Nabucco, aunque conviene destacar la ausencia de representantes turkmenos en el acto de la firma de proyecto celebrado en Ankara el 13 de julio de 2009.

Otro posible proveedor sería Irak, cuyo primer ministro estuvo presente en la firma del citado acuerdo en Ankara, donde se comprometió, aunque sin fijar fecha, a contribuir con 15.000 millones de m³ al gasoducto Nabucco. Hay que tener en cuenta al respecto, no sólo que dicho país estaba todavía sumergido en un conflicto armado no resuelto definitivamente, sino también que además existían y existen disputas que enfrentan a Bagdad con el Kurdistan iraquí, zona de facto autónoma en el norte del país, y rica en gas y petróleo.

Por su parte Irán, que con una de las mayores reservas de gas en el mundo, también había demostrado su interés por participar en el proyecto como proveedor. Sin embargo, dado el conflicto político en el que se hallaba sumergido con Estados Unidos y la UE por la cuestión nuclear, hoy en vías de solución, su participación parecía desestimada en aquel entonces, al menos a corto plazo. En una segunda fase, no se descartaba que otros países como Egipto, Siria, Qatar e incluso Rusia pudieran participar como proveedores del gasoducto Nabucco, si finalmente se despejaban las amenazas que se cernían sobre el proyecto⁶⁰.

Finalmente, el proyecto no llegó a materializarse por los problemas apuntados a los que se unirían posteriormente los relativos a la financiación y a las objeciones manifestadas por algunos países productores a utilizar la vía turca para exportar su gas a la UE. No obstante y a pesar de dicho fracaso, el interés tanto de Azerbaiyán en exportar gas a la Unión, como el de ésta de recibirlo, seguía vigente a través del denominado «corredor sur», o «corredor meridional», lo que determinó que el inicial proyecto Nabucco fuera reconducido en 2011 en el Trans Anatolian Natural Gas Pipeline (TANAP) (*vid.* Anexo Mapa VI). En efecto, el 27 de junio de 2012, el presidente de Azerbaiyán y el

⁶⁰ Según un artículo recientemente publicado en aquel momento en el Financial Times, el consorcio formado por los países participantes en Nabucco esperaban adquirir los derechos de paso por los territorios respectivos afectados por el proyecto en la segunda mitad del año 2011. Con el objetivo de incrementar el suministro hasta entonces comprometido por parte de Azerbaiyán de 16.000 millones de m³ procedentes del yacimiento de Shah Deniz (de los que Turquía seguía reclamando que 5.000 se quedaran en su territorio) y llegar hasta los 31.000 millones que requería el proyecto para ser viable, el consorcio intentó negociar acuerdos con Azerbaiyán, Turkmenistán y el Kurdistan iraquí, para asegurar que en 2017 pudiera llegarse a este volumen de abastecimiento. En este sentido, Azerbaiyán propuso incrementar su participación en 5.000 millones de m³ y Turkmenistán propuso inyectar otros 10.000 millones de m³ si finalmente se construía el gasoducto transcaspiano. Con la región del Kurdistan iraquí se había firmado recientemente un memorandum de entendimiento, mediante el cual ésta proveería al gasoducto de 20.000 millones de m³ (algunas fuentes lo cifraban de forma más realista en 18.000), tras el acuerdo alcanzado entre dicha región y el gobierno central iraquí por el que aquélla transferiría a éste el 83 % de las ganancias generadas por dicha operación. Cfr. *Financial Times*, February 8, 2011, p. 3

primer ministro turco firmaron el acuerdo de construcción del TANAP, cuyas obras fueron inauguradas oficialmente el 17 de marzo de 2015 ⁽⁶¹⁾. El nuevo gasoducto, con una longitud de 1.850 Kms y una capacidad inicial de 16.000 millones de m³, debía estar en funcionamiento en 2018, llegando a una capacidad máxima de 31.000 millones de m³ en 2026⁶².

El coste del proyecto se estima entre 5.000 y 6.000 millones de euros a repartir entre los dos principales socios del mismo: Azerbaiyán que a través de SOCAR (State Oil Company of Azerbaiyán) controla el 58%, y Turquía, con el 30 %, correspondiendo el 12% restante a BP⁶³. De esta forma y con la selección del TANAP por parte del consorcio que controla el yacimiento azerí Shah Deniz II como la vía más idónea para exportar el gas producido en dicho yacimiento a Europa, podía darse por anulado el proyecto Nabucco, al menos en lo que respecta a su parte asiática.

Quedaba, no obstante, el tramo europeo que habría de transportar los primeros 10 bcm hasta la UE a partir de 2018, que se ampliarían hasta los 16 bcm en una primera fase. Para este fin se presentó en 2012 el proyecto Nabucco West –versión reducida a la parte europea del inicial Nabucco–, que pretendía cubrir la ruta desde la frontera turca hasta Austria, a través de Bulgaria, Rumanía y Hungría. Sin embargo, Azerbaiyán se inclinó en un primer momento⁶⁴ por otro proyecto, el Trans Adriatic Pipeline (TAP), que, con un presupuesto de 2.000 millones de euros y una extensión de 878 Kms, será construido por un consorcio en el que participan seis empresas, entre ellas la española Enagás⁶⁵ y conectará la frontera greco-turca con la ciudad italiana de Brindisi a través de Albania y el mar Adriático, con la ventaja adicional de poder revertir el flujo⁶⁶, y además poder facilitar el suministro a otros países

⁶¹ En un acto celebrado el 17 de marzo de 2015 en la localidad turca de Kars al que además de los presidentes turco y azerbaiyano, asistió igualmente el presidente de Georgia, país por el que también transcurrirá el TANAP. Cfr. <<http://es.euronews.com/2015/03/17/>>.

⁶² Cfr. <<http://tanap.com/>>; *vid. asimismo*: <www.azerbaijans.com/content_1030_es.html>.

⁶³ Cfr. HIDALGO GARCÍA, M. M., «El Turkish Stream como alternativa...», *op. cit.*, p. 3.

⁶⁴ Aunque de las declaraciones de los mandatarios asistentes a la inauguración del TANAP en marzo de 2015, no se rechaza definitivamente la posibilidad de ampliar el trazado con otro ramal que llevaría gas a Hungría a través de Grecia, Macedonia y Serbia. Cfr. <www.expansion.com/agencia/efe/2015/03/17/20526198.html>.

⁶⁵ BP (20%); SOCAR (20%); Snam S.p.A. (20%); Fluxys (19%); Enagás (16%) y Axpo (5%). Cfr. <www.tap-ag.com/> [fecha de consulta: 20-9-2016].

⁶⁶ En el proyecto TAP participan la noruega Statoil (con un 42,5%), que a su vez controla el 15% de consorcio de explotación de Shah Deniz II; la suiza EGL (42,5%) y la alemana E.ON Ruhrgas (15%).

de la región⁶⁷. De esta forma y con la unión del TANAP-TAP (*vid.* Anexo. Mapa VI), el «corredor del sur» podría ser una realidad, si se cumplen todas las previsiones, a partir de 2020 cuando la UE empiece a recibir los primeros 10 bcm procedentes de Azerbaiyán.

III. LAS COMPLEJAS RELACIONES ENERGÉTICAS DE RUSIA CON OTROS PAÍSES PRODUCTORES Y DE TRÁNSITO DEL ESPACIO EXSOVIÉTICO: IMPLICACIONES PARA LA SEGURIDAD ENERGÉTICA DE LA UE

1. *Las implicaciones energéticas de la crisis de Ucrania: ¿hacia una potenciación de las relaciones energéticas entre Rusia y China?*

La complejidad de las relaciones entre Rusia y Ucrania, que incluye factores políticos, geoestratégicos, económicos y comerciales, se ha convertido en los últimos años en una de las principales amenazas para la seguridad energética de la UE. Aunque como es sabido desde la llamada «revolución naranja», aquéllas se han vuelto más complejas y han producido importantes consecuencias en el ámbito energético, en particular durante los cortes de suministro de 2006 y 2009⁶⁸, ha sido la crisis derivada de la anexión de Crimea y del conflicto en el Donbass⁶⁹ la que ha producido un mayor impacto en este ámbito. En efecto, tras la destitución de Yanukóvich en febrero de 2014, Gazprom anuló el precio reducido para el gas exportado a Ucrania acordado anteriormente

⁶⁷ Como Bulgaria, Albania, Bosnia Herzegovina, Montenegro y Croacia, a través de interconexiones como el IAP (Ionian Adriatic Pipeline, con el que TAP ha firmado un Memorandum el pasado 29 de agosto de 2016) o el Interconector Grecia-Bulgaria. Cfr. <www.tap-ag.com/>.

⁶⁸ Sobre esta cuestión puede consultarse, entre otros, EYL-MAZZEGA, M.A., «La crise du gaz entre l'Ukraine et la Russie: un prétexte commercial pour une véritable guerre du gaz qui humilie l'Europe», *Lettre* n° 377, Fondation Robert Schuman (12 enero 2009); «The gas crisis between Ukraine and Russia: a major challenge for Europe», *European Issues*, n° 125, Fondation Robert Schuman (26 de enero de 2009).

⁶⁹ Sobre la misma *vid.*, entre otros, BERMEJO GARCÍA, R., *La vuelta de Crimea a la madre-patria. Algunas reflexiones a la luz del Derecho internacional*. Tirant lo Blanch, Valencia, 2015; BLANC ALTEMIR, A., «Las relaciones Unión Europea-Federación Rusa: multidimensionalidad en la complejidad», en Blanc Altemir, A. (dir.), *La Unión Europea y los BRICS (Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica)*, Thomson Reuters Aranzadi, 2015, pp. 59-116; «Los cambios recientes en el entorno estratégico de la Unión Europea, con especial atención al papel de Rusia», *Cuadernos Europeos de Deusto*, n° especial 01 (octubre 2015); *Política Común de Seguridad y Defensa de la UE: innovación institucional y retos estratégicos*, Universidad de Deusto, Bilbao, pp. 49-73; RUIZ GONZÁLEZ, F. J., «Ucrania: revolución y Guerra civil. Una visión alternativa de la crisis», *Instituto Español de Estudios Estratégicos. Documento Marco*, 19/2014 (13 de noviembre de 2014).

con el Gobierno ucraniano. Ante la deuda contraída por el consorcio ucraniano Naftogaz, que no cesaba de crecer y ante el retraso en los pagos por parte de éste, Gazprom decidió cortar el flujo de gas a dicho país el 16 de junio de 2014 con las consiguientes consecuencias no sólo para Ucrania sino también para el flujo hacia la UE a través de territorio ucraniano.

Con el fin de evitar una repetición del escenario producido por la crisis de 2009, la UE auspició un primer acuerdo entre las partes que fue finalmente firmado el 26 de septiembre de 2014, mediante el cual Gazprom aceptaba retomar el envío de 5 bcm de gas desde el mes de octubre de dicho año hasta el mes de marzo siguiente a un precio de 385 dólares por cada mil m³, que fue considerado por Ucrania excesivo al superar con creces el acordado en diciembre de 2013 por Yanukóvich, que era de 268 dólares. En cuanto a la deuda, según Gazprom ascendía a 5.200 millones de dólares al calcularla sobre la base del precio de 485 dólares por cada mil m³ y no sobre el mencionado precio reducido pactado con Yanukóvich anteriormente, que Ucrania reclamaba como referencia para calcular el monto total de la misma. Gazprom exigía el pago inmediato a Ucrania de 3.100 millones de dólares, aplazándose el pago de los 2.100 restantes hasta que el Tribunal de Arbitraje de Estocolmo se pronunciara sobre dicha cuestión. Ante las desavenencias sobre los extremos del acuerdo, la UE siguió presionando a las partes hasta alcanzar un nuevo acuerdo el 31 de octubre de 2014 según el cual el precio sería de 378 dólares durante el último trimestre de 2014 y de 365 durante el primer trimestre de 2015, comprometiéndose la UE a asistir financieramente a Ucrania para asumir los pagos correspondientes⁷⁰.

Ante la nueva situación creada por las sanciones occidentales, Rusia está intentando compensar el impacto negativo que éstas están produciendo en su economía, con la apertura hacia el mercado chino en lo referente a inversiones, créditos bancarios y acceso a los mercados financieros e incluso en lo relativo a la tecnología. Aunque la mejora de las relaciones bilaterales se venía produciendo desde hace ya algún tiempo⁷¹ en el marco de la Organización

⁷⁰ Sobre la dimensión energética de la crisis de Ucrania, y las controversias con Rusia sobre el precio del gas y los acuerdos alcanzados en 2014, *vid.* PARDO, E., «Los juegos del gas entre Rusia y Ucrania: ¿tregua de invierno?», *Eurasianet.es* (1-12-2014). Disponible en <<http://eurasianet.es/2014/12/los-juegos-del-gas-rusia-ucrania-tregua-de-invierno/>>; RUIZ GONZÁLEZ, F., «Rusia y la seguridad energética europea», *op. cit.*, pp. 206 y s.s.

⁷¹ Conviene no ignorar, sin embargo, que en los últimos años se ha producido una cierta competencia entre Rusia y China en Asia Central. En efecto la progresiva presencia de China en Asia Central ha coincidido con una relativa pérdida, también progresiva, de la influencia de Rusia en

para la Cooperación de Shangái, en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas o en el seno de los BRICS en el que se intenta compensar el dominio de Occidente, el gran impulso se produjo como consecuencia de la firma de los acuerdos bilaterales durante el viaje del presidente Putin a China en mayo de 2014 coincidiendo con el punto más crítico en las relaciones de Rusia con la UE y Estados Unidos como consecuencia de su política en Crimea y en el Este de Ucrania. El nuevo clima de cooperación con el gigante chino propició la firma, el 20 de mayo de 2014, de 43 acuerdos comerciales y una «Declaración conjunta sobre la nueva etapa de relaciones de actuación global y cooperación estratégica», cuyo objetivo principal es alcanzar los 200.000 millones de dólares anuales en los intercambios comerciales bilaterales en el horizonte de 2020.

A esta batería de acuerdos se sumó el día siguiente la firma del contrato de venta de gas ruso a China con un importe global de 400.000 millones de dólares para suministrar 38.000 millones de m³ anuales durante treinta años (2018-2047), lo que, unido al acuerdo posterior de suministrar otros 30.000 por la ruta occidental en el futuro⁷², supondrá más de la quinta parte anual de su consumo que se eleva a 170.000 millones de m³⁷³, desplazando a Alemania como principal cliente de gas ruso⁷⁴.

la región centroasiática, aunque actualmente Rusia sigue siendo un actor muy poderoso en dicha región. Cfr. BLANC ALTEMIR, A., «La posición energética de China en Asia Central ante la pérdida progresiva de influencia de Rusia: consecuencias para los intereses de la Unión Europea», *Anuario Español de Derecho Internacional*, vol. 28 (2012), pp. 279-303.

⁷² El acuerdo fue firmado por los presidentes ruso y chino, Putin y Jinping, el 9 de noviembre de 2014, tan sólo seis meses después de la firma del primer pacto gasífero. Cfr. WONG, F. y BLANCHARD, B., «Rusia y China firman nuevo acuerdo marco para suministro de gas», Thomson Reuters 2016. Disponible en <<http://lta.reuters.com/article/businessNews/idLTAKCN0IT0GV20141109?pageNumber=2&virtualBrandChannel=0&sp=true>>.

⁷³ Lo que implicará la construcción de nuevas infraestructuras con un coste aproximado de 70.000 millones de dólares, de los que China asumirá como mínimo 20.000. Cfr. GRIGORJEVA, J., «La exportación energética de Rusia a China. Un acercamiento estratégico y sus efectos para China, Europa y Rusia», *Instituto Español de Estudios Estratégicos*, Documento Opinión, n° 54/2015 (28 de mayo de 2015), pp. 7 y ss.

⁷⁴ El suministro se efectuará por la ruta oriental a través del nuevo gasoducto «Fuerza de Siberia» que unirá en una primera fase los yacimientos de Yakutia en Siberia Oriental con las ciudades de Jabárovsk y Vladivostok, y en una segunda los yacimientos de Chayandá y Kovytká con el noroeste de China hacia Tianjin. También está previsto poner en marcha la ruta occidental que a través de Altai llegaría a Shangai. *Ibid.* p. 8. El 3 de septiembre de 2015, Rusia y China firmaron un Memorandum que establece una tercera ruta de suministros utilizando los yacimientos de Sajalín. Cfr. <<https://mundo.sputniknews.com/mundo/20150903/1041020105.html>>.

Aunque de momento el suministro de los 38 bcm se realizaría a través del gasoducto «Fuerza de Siberia»⁷⁵, proveniente de los yacimientos de Siberia Oriental con lo cual no afectaría a los suministros a la UE, la posibilidad que se abre con el citado segundo acuerdo de desviar de la UE a China la producción pactada a través de los yacimientos de Siberia Occidental que sí suministran a Europa, demuestran el cambio de estrategia de Rusia ante el alejamiento progresivo de Occidente por las sanciones provocadas por la anexión de Crimea y el conflicto en el Este de Ucrania. Aunque no puede afirmarse que con carácter inmediato China vaya a ocupar el lugar de la UE en las exportaciones de gas ruso, pues los vínculos energéticos entre Rusia y UE son muy fuertes, sí puede observarse un cambio de estrategia por parte rusa consistente en diversificar sus clientes, centrando su mirada hacia Asia y en particular hacia China (*vid.* Anexo. Mapa VII), que saldrá beneficiada con tales acuerdos pues le permitirán a su vez diversificar sus fuentes de suministro y satisfacer su creciente necesidad de gas.

2. Las relaciones energéticas de Rusia con los países del Cáucaso y Asia Central. La progresiva presencia china en la región

Si nos centramos en los dos principales actores energéticos de la región centroasiática, Kazajistán para el petróleo y Turkmenistán para el gas, observamos que la evolución de sus relaciones con Rusia ha sido paralela en la medida en que ambos Estados se han esforzado tras la desintegración soviética y su acceso a la independencia, en abrir nuevas rutas de transporte para sus abundantes recursos energéticos. Ello les permitiría, sin romper sus lazos con Rusia, aumentar y diversificar su capacidad exportadora y superar de esta forma la enorme limitación para sus intereses que suponía el hecho de poder exportar solamente a través de las tuberías soviéticas, ahora controladas por Rusia. Aunque existen diferencias notables entre ambos países en lo relativo a sus relaciones bilaterales con Rusia, dadas las especificidades que presenta

⁷⁵ El gasoducto «Fuerza de Siberia», cuyas obras se iniciaron en septiembre de 2014 en territorio ruso y a mediados de 2015 en territorio chino, se considera el proyecto más importante del mundo en este sector, al recorrer un tramo de 4.800 Kms con una capacidad de suministro de 38.000 millones de m³ anuales en los próximos 30 años (en 2019 podría empezar a bombear alrededor de 5.000 millones de m³ anuales). El gasoducto tendrá un coste de 75.000 millones de dólares, de los que Rusia aportará 55.000 y China 20.000. Cfr. <<https://mundo.sputniknews.com/economia/20150615/1038337193.html>>.

cada uno de ellos, vamos a centrarnos específicamente en Turkmenistán, por su posición relevante en el sector mundial de gas⁷⁶.

Al igual que en Kazajstán, en el sector del petróleo, China intenta arrebatar influencia a Rusia, que ha venido ejerciendo un auténtico monopolio⁷⁷ en el gas turkmeno, limitando su capacidad negociadora para fijar los precios. En esta misma línea de acción y en lo que puede considerarse como una demostración más de la progresiva presencia e influencia china en la región, conviene señalar que el 15 de diciembre de 2009, y como consecuencia del importante acuerdo energético firmado con Turkmenistán, Uzbekistán y Kazajstán, fue inaugurado el estratégico gasoducto Central Asia-China «el gasoducto del siglo», que con una longitud final de 7.000 Kms, transportará gas natural desde Turkmenistán, hasta las ciudades chinas de Shangai y Cantón, a través de Uzbekistán y Kazajstán y la red de gasoductos nacionales chinos. El gasoducto, que empezó a construirse en 2007, con un presupuesto de 20.000 millones de dólares, transportará en los próximos treinta años, hasta 40.000 millones de m³ anuales de gas⁷⁸, lo que supone casi la cuarta parte de las necesidades gasísticas de China en la actualidad.

El «gasoducto del siglo», supone un éxito para los intereses chinos, que de esta forma logra diversificar sus fuentes de aprovisionamiento energéticos, hasta ahora demasiado dependientes de los países árabes, y consolidar su papel de socio estratégico para los países de Asia Central, utilizando principalmente su poder financiero a través de proyectos para el desarrollo de la región, concediendo créditos a Kazajstán y Turkmenistán a cambio de explotar yacimientos de gas, y firmando acuerdos en otros sectores, como las telecomunicaciones. La ampliación del gasoducto, que permite bombear gas de Kazajstán y de Uzbekistán, posibilita a China conectarse con los tres grandes productores de

⁷⁶ Las reservas probadas de Turkmenistán a finales de 2014 ascendían a 17.500 bcm, lo que suponía el 9,3% del total mundial, siendo su producción en el mismo año de 69,3 bcm lo que suponía el 2% mundial. Cfr. BP Statistical Review of World Energy. June 2015. Disponible en: <www.bp.com/content/dam/bp/pdf/energy-economics/statistical-review-2015/bp-statistical-review-of-world-energy-2015-full-report.pdf> [fecha de consulta: 31-8-2016].

⁷⁷ Algunos autores utilizan el término «monoposonio» (situación que aparece cuando en un mercado existe un único consumidor, en lugar de varios, que ejerce un control sobre los precios) para referirse a esta situación.

⁷⁸ Aunque inicialmente la cantidad será algo menor, en torno a 30.000 millones de metros cúbicos anuales. El gas procederá en gran parte del yacimiento Bagtyiarlik, situado en la cuenca del río Amu Daria, explotado igualmente por la empresa china CNPC.

gas centroasiáticos al mismo tiempo⁷⁹, lo que junto a la puesta en marcha de un segundo gasoducto que une Turkmenistán con Irán⁸⁰, permite al Gobierno turkmeno sacudirse el yugo ruso, al menos parcialmente.

De esta forma Turkmenistán logra una vía alternativa para sus exportaciones de gas, hasta ahora sometidas al monopolio de los gasoductos rusos. No obstante, sigue siendo Rusia el Estado mejor posicionado y el que mejor conoce el mercado local del gas turkmeno, a pesar de que las relaciones bilaterales energéticas han estado sometidas a diversos vaivenes en los últimos años, lo que a su vez ha tenido repercusiones en las exportaciones rusas de gas al resto de la CEI y a la UE. En efecto, Turkmenistán llegó a interrumpir sus exportaciones a Ucrania al comprobar que la compañía rusa intermediaria Itera, obtenía importantes beneficios lucrándose de la diferencia de precios entre los diferentes mercados, al mismo tiempo que retrasaba sus pagos a Turkmenistán invocando a su vez el impago por parte de Ucrania.

El acceso de Putin al poder y el cambio en la presidencia de Gazprom posibilitaron un nuevo acuerdo entre Rusia y Turkmenistán que permitió reanudar los suministros a Ucrania. El acuerdo de larga duración (2003-2028) establecía un primer plazo hasta 2006 en el que se concretaban las condiciones en que Rusia compraría el gas turkmeno a través de la compañía Eural Transgas, controlada por Gazprom. A partir de 2006, finalizaba el compromiso de Turkmenistán para exportar gas a Ucrania, por lo que sería Gazprom quien con el gas comprado a Turkmenistán cubriría la demanda ucraniana, lo que implicaba a su vez incrementar sustancialmente el volumen de gas exportado a Rusia, que pasaría de los 10.000 millones de m³ en 2006 a los 45.000 en 2009. Este volumen sería drásticamente reducido debido al impacto negativo de la crisis económica sobre la demanda europea, provocando un distanciamiento perceptible en las relaciones bilaterales como se puso de manifiesto en abril de 2009 con ocasión de una explosión en el gasoducto que transporta gas turkmeno a Rusia⁸¹.

⁷⁹ Cfr. FERNÁNDEZ, R., «El control de las rutas de exportación de petróleo y gas...», p. 4.

⁸⁰ Dicho gasoducto es el segundo entre ambos países desde que en 1997 se pusiera en marcha el primero de ellos. El nuevo gasoducto, en funcionamiento desde enero de 2010, tiene una capacidad total de 12.000 millones de metros cúbicos anuales, y une el yacimiento turkmeno de Dovletabad, situado en el sureste de Turkmenistán, con Irán.

⁸¹ En efecto, Gazprom preveía comprar, en 2009, 45.000 millones de m³ de gas turkmeno, pero la crisis económica volvió a deteriorar las relaciones bilaterales, pues el monopolio ruso, afectado por el descenso de la demanda no sólo interna sino europea, quiso renegociar con Turkmenistán tanto el volumen como el precio del gas que ya había pactado para el año 2009. En el mes de

Rusia intenta mantener su presencia e influencia en Turkmenistán, con el fin de acaparar el máximo volumen de gas turkmeno cuyo coste es sensiblemente inferior al extraído de los yacimientos rusos ⁽⁸²⁾ y de esta manera obtener a bajo coste grandes cantidades de gas que luego exportará a la Unión Europea que constituye su principal mercado. Con este objetivo, que pretende al mismo tiempo frenar la posible competencia en Europa, Rusia ha intentado estar presente en diversos proyectos de gasoductos que se han o se están fraguando en Turkmenistán, cuya ejecución podría tener importantes efectos, tanto directos como indirectos, para los intereses de la UE.

El primero, en el que Rusia ha tenido menor éxito, es el gasoducto Este-Oeste, inaugurado en diciembre de 2015, que une los yacimientos del interior del país con la costa caspiana. Dado que la actitud rusa es a menudo percibida como colonial y abusiva por Turkmenistán, el gobierno turkmeno llegó a rechazar los intentos de Gazprom de controlar dicho gasoducto, que constituye una infraestructura estratégica para Turkmenistán. El nuevo gasoducto ⁸³, de 773 Kms de longitud y con una capacidad máxima de 30.000 millones de m³ anuales y un coste de 2.500 millones de dólares, enlaza el yacimiento de Galkinish y otros campos en el este del país con la costa del Caspio. El gobierno de

abril de 2009, una explosión en el gasoducto que transporta gas a Rusia interrumpió durante más de seis meses el suministro produciendo enormes pérdidas para Turkmenistán (que llegó a acusar a Gazprom de provocar el incidente para disminuir el suministro), lo que volvió a espolear las ansias turkmenas de buscar otras alternativas para su codiciado gas, como China y la UE e incluso Irán, Pakistán y la India. El resultado de todo ello es una sensible disminución del volumen de gas que Turkmenistán exporta a Rusia (10.000 millones de m³ en 2013, frente a los 30.000 que exportaba en 2008). Cfr. Oficina de Información Diplomática. Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación: República de Turkmenistán. Diciembre de 2013. Disponible en: <www.exteriores.gob.es/Documents/FichasPais/TURKMENISTAN_FICHA%20PAIS.pdf>. Durante la etapa final del mandato de Niyazov, se produjo un acercamiento de Turkmenistán con Irán –que el actual presidente Berdymujamedov ha consolidado– cuando se establecieron conexiones ferroviarias bilaterales. A pesar de que ambos países comparten la misma perspectiva de rechazo a la división del mar Caspio acordada por los otros tres países ribereños (Rusia, Kazajistán y Azerbaiyán), el conflicto entre Irán y Occidente, en vías de solución actualmente, ha limitado la posibilidad, ciertamente menos costosa, de canalizar los hidrocarburos centroasiáticos a través de territorio iraní, lo que por otra parte no impidió poner en funcionamiento un gasoducto en enero de 2010 desde el yacimiento turkmeno de Dovletabad hasta Irán.

⁸² El coste del gas extraído de los yacimientos rusos de Novo Urengoi es un 20% superior al gas turkmeno y dicha diferencia se eleva al 35% en relación a los nuevos yacimientos rusos que requieren elevadas inversiones.

⁸³ Que se nutre del yacimiento de Dauletabad, a la espera del desarrollo de los de South Yolotán, Osman, Yashlar y Minara, situados todos ellos en el sureste del país. Turkmennebitgaz, la empresa estatal turkmena de petróleo y gas, ha financiado la obra y su filial Turkmennebitgaz Construction, la ha ejecutado.

Turkmenistán considera que la nueva infraestructura impulsará la construcción del gasoducto a través del Caspio, proyecto conocido como Transcaspio, aplazado en varias ocasiones, que permitiría unir los yacimientos turkmenos con los azerbaiyanos al otro lado del Caspio y desde ahí bombear el gas a los países europeos a través de territorio turco, eludiendo en todo momento a Rusia⁸⁴.

El otro proyecto es el TAPI (Turkmenistán-Afganistán-Pakistán-India) lanzado hace ya más de diez años, que posibilitaría enviar el gas turkmeno a Pakistán y la India, atravesando Afganistán (*vid.* Anexo. Mapa VIII). Aunque Estados Unidos apoya esta propuesta en la medida en que podría constituir un factor de vertebración de Afganistán, el proyecto presenta algunas dificultades considerables como la situación conflictiva actualmente existente en dicho país, así como otros elementos, en particular la tradicional desconfianza entre Pakistán –que tendría «la llave» del paso del gas– y la India, o la complejidad de la construcción por las condiciones orográficas del territorio. Sin embargo, el acuerdo marco firmado durante el mes de septiembre de 2010 en la capital turkmena, Ashjabad, entre los cuatro países, relanzó el proyecto con el objetivo de transportar gas desde la frontera turkmeno-afgana hasta la ciudad pakistaní de Multán, situada a 1270 Km, con opción de extenderlo al puerto de Gwadar en el Golfo de Omán, y a India. En la decisión de los cuatro países influyó sin duda el hecho de que el yacimiento Galkynysh, uno de los mayores del mundo, desde donde parte el gasoducto, puede suministrar sin problemas los 33.000 millones de metros cúbicos anuales que supone la capacidad de la tubería, y, ante todo, la garantía de seguridad en Afganistán que proporciona el apoyo explícito de Estados Unidos al proyecto.

Con este apoyo, la Administración norteamericana persigue estabilizar Afganistán, promover la cooperación entre Asia Central y del Sur, así como fomentar lazos de amistad entre Pakistán e India, pero ante todo consolidar y aumentar su influencia política, militar y económica en la región, al mismo tiempo que cortocircuitaría las bases del proyecto de gasoducto Irán-Pakistán-India (IPI), al que se opone frontalmente (*vid.* Anexo. Mapa VIII). El gasoducto TAPI, de 1.814 Kms de longitud, tendría un coste aproximado de 7.600

⁸⁴ Durante la inauguración del citado gasoducto Este-Oeste llevada a cabo en la ciudad de Belek, el 23 de diciembre de 2015, el presidente turkmeno, Gurbangulí Berdimujamédov, manifestó que en el caso de que el Transcaspio no se llegue a construir, Turkmenistán estaría dispuesto a licuar el gas para ser después transportado a Europa, China o India. Cfr. *La Vanguardia*, 23-12-2015. Disponible en <www.lavanguardia.com/vida/20151223/301000818421/turkmenistan-termina-gasoducto-hasta-caspio-con-vista-en-suministros-a-europa.html>.

millones de dólares y sería financiado por el Banco Asiático de Desarrollo. El proyecto, cuya finalización fue inicialmente prevista para finales de 2019, fue inaugurado en diciembre de 2015 en la ciudad turkmena de Maria con presencia de los mandatarios de los cuatro países implicados, a pesar de las dudas que genera su trazado, en particular por las cuestiones de seguridad apuntadas⁸⁵.

Sin embargo, aunque el objetivo de Rusia es mantener su presencia en la región ante la progresiva presencia de China, cortocircuitando al mismo tiempo cualquier posible competencia en el mercado europeo, el objetivo de Turkmenistán ha sido terminar con la posición monopolística que ha venido disfrutando Rusia hasta la inauguración del denominado «gasoducto del siglo» hacia China. En efecto, hasta ese momento la compra y distribución de todo el gas exportado por Turkmenistán se encontraba bajo el control de Rusia, lo que le ha beneficiado enormemente, ya que el gas turkmeno ha complementado las reservas rusas sin competir con ellas y además a un precio muy bajo, lo que ha permitido a Rusia demorar la costosa explotación de nuevos yacimientos, aunque sea dependiendo de las complejas relaciones con Turkmenistán así como del tránsito obligado a través de Uzbekistán y Kazajistán⁸⁶.

A estos proyectos, se une el anunciado en el mes de junio de 2012 por China y Afganistán para llevar gas turkmeno hasta China pasando por el norte de Afganistán y Tayikistán, lo que implicaría entrar en competencia directa con el TAPI por los recursos. Este nuevo proyecto, aunque todavía en estado embrionario, refleja un doble posicionamiento que tiene como común denominador el gas turkmeno: por un lado, pone de manifiesto la preferencia de Afganistán por la ruta Norte del país⁸⁷ y por otro lado, cristaliza de nuevo la gran apuesta de China por potenciar su vinculación energética con Turkmenistán de donde importa cantidades cada vez más significativas de gas⁸⁸.

⁸⁵ Con el inicio de la construcción del tramo del gasoducto que corresponde a su territorio (unos 214 Kms del total de 1.814 kms), Turkmenistán pretende dar un impulso definitivo al proyecto.

⁸⁶ Cfr. SÁNCHEZ ANDRÉS, A., «La seguridad energética rusa: entre Europa y China», *UNISCI Discussion Papers*, n° 17 (mayo 2008), p. 54

⁸⁷ Que al ser de mayoría étnica tayika y uzbeka, es percibida como mucho más segura que la ruta Sur, de mayoría pastún, por donde transitaría el TAPI. Por otra parte, la financiación del TAPI es mucho más incierta precisamente por las dudas que presenta la seguridad de su trazado. Cfr. RUIZ GONZÁLEZ, F. J., «El laberinto del gas en Eurasia: proyectos, realidades y consecuencias geopolíticas», *Instituto Español de Estudios Estratégicos. Documento Análisis* 30/2012 (17/7/2012), p. 10.

⁸⁸ Conviene señalar en este sentido que en la cumbre de la Organización para la Cooperación de Shanghai (OCS) celebrada en junio de 2012, la empresa estatal china CNPC firmó con su equivalente turkmena un acuerdo para elevar dicho volumen hasta los 65.000 millones de metros

IV. LA DIVERSIFICACIÓN DE LAS FUENTES DE SUMINISTRO, DE PROVEEDORES Y DE RUTAS COMO GARANTÍA DE UNA MAYOR SEGURIDAD ENERGÉTICA PARA LA UE

1. *La diversificación de las relaciones energéticas de la UE: los instrumentos para las conexiones exteriores*

Sin lugar a dudas es esencial que se intensifique la cooperación energética de la UE con otros terceros países, con el fin de favorecer la seguridad en el abastecimiento diversificando el tipo de energía, el país de origen y el país de tránsito. En efecto, la situación geográfica de la UE es privilegiada, por su singularidad, al estar rodeada de zonas que atesoran la mayor parte de los recursos mundiales de hidrocarburos: Mediterráneo, Mar Negro, Mar Caspio, Oriente Medio y las regiones del Golfo, además de Rusia y del Norte de Europa (Noruega). La UE está intensificando su cooperación con todos ellos con el objetivo de crear a su alrededor una amplia red de países que compartan los principios y normas derivados del mercado interior⁸⁹. Los instrumentos para alcanzar tales objetivos son diversificados y van desde los acuerdos bilaterales existentes y futuros con países productores de energía y países de tránsito⁹⁰, al refuerzo de la cooperación con otros importantes productores⁹¹ e incluso consumidores⁹².

cúbicos anuales para los próximos años, una parte del cual (25.000 millones) transitaría por el nuevo gasoducto a través del Norte de Afganistán, anteriormente citado.

⁸⁹ La UE ha compatibilizado la progresiva armonización del sector energético interno con la «exportación» también progresiva de sus propias normas en este sector a los países de su más próxima vecindad, ya sea a través de marcos multilaterales o de relaciones bilaterales en el contexto de la PEV, con el objetivo de crear una zona normativa común en esta materia. En su intento de promover reformas liberalizadoras en el sector del gas de los países vecinos, la UE ha logrado una convergencia progresiva en sus relaciones con algunos de sus vecinos, como Turquía, Ucrania, Moldova, Georgia o Marruecos. En cambio, los casos de Rusia y de Argelia son diferentes pues han quedado al margen de este modelo de integración gradual, siendo sus relaciones con la UE en este sector, articuladas en torno a normas negociadas bilateralmente o, en el mejor de los casos, en torno a normas internacionales. Cfr. HERRANZ A. y ZAPATER, E., «A toda luz y a medio gas: relaciones energéticas entre la Unión Europea y su entorno próximo», en BARBÉ, E. (dir.), *La Unión Europea más allá de sus fronteras. ¿Hacia la transformación del Mediterráneo y Europa Oriental?*, Tecnos, Madrid, 2010, pp. 68 y ss.

⁹⁰ Como el Acuerdo de Asociación y Cooperación con Rusia; el Memorándum de Acuerdo con Ucrania sobre cooperación en materia de energía; los Acuerdos de Asociación con los Países Mediterráneos; los Planes de Acción de la Política Europea de Vecindad; los Memorándums de Acuerdo previstos con Argelia, Azerbaiyán y Kazajistán; la Cooperación energética Euromed; la iniciativa de Bakú y el diálogo en materia de energía CE-Noruega.

⁹¹ Como la OPEP y los países de América Latina y África que están incrementando su producción de hidrocarburos.

⁹² Como Estados Unidos, China e India.

La construcción de infraestructuras, necesarias para proporcionar a la UE nuevas fuentes de gas, implica la participación coordinada de muchos actores siendo normalmente una tarea compleja y costosa que requiere una acción decidida por parte de la Unión, proporcionando los instrumentos de financiación disponibles, como el futuro Fondo Europeo para Inversiones Estratégicas y otras instituciones financieras europeas.

La implementación y la supervisión de tales iniciativas deberá apoyarse de una forma integrada, en las políticas comercial, de desarrollo, medio ambiente y competencia de la UE. Según la Comisión Europea, el objetivo sería establecer unas relaciones energéticas de importancia estratégica con nuestros vecinos y a tal efecto crear una red de corresponsales en materia energética para reaccionar con rapidez y eficacia en caso de que su seguridad energética se encuentre amenazada⁹³.

Es evidente que la diversificación de las fuentes de suministro constituye para la UE la mejor garantía de seguridad para su abastecimiento, proporcionándole al mismo tiempo una mejor posición estratégica en las relaciones con sus proveedores. En esta línea de acción, la UE deberá utilizar todos los instrumentos de política exterior disponibles para establecer asociaciones energéticas estratégicas con regiones o países productores y de tránsito como Argelia y otros países del Norte de África, Turquía, Oriente Próximo, Azerbaiyán y Turkmenistán. También debería seguir desarrollando su asociación con Noruega, su segundo mayor proveedor de petróleo y gas, así como con otros países como Estados Unidos y Canadá. En cuanto a Rusia y cuando se normalicen las relaciones tras la crisis de Ucrania, la UE deberá intentar redefinir la dimensión energética de tales relaciones que en cualquier caso deberán basarse en la protección del medio ambiente, la competencia leal y la igualdad de condiciones en el acceso a los mercados⁹⁴.

La UE debe conjurar los riesgos con los instrumentos de que dispone, en particular intensificando la cooperación tanto con los países productores como con los países de tránsito en todos los ámbitos en los que la Unión presenta «puntos fuertes», promoviendo una serie de políticas para estimular las reformas, fomentar la estabilidad y potenciar el desarrollo y la cooperación con tales países, como la «iniciativa de Bakú»; el programa INOGATE; el

⁹³ Cfr. Comisión de las Comunidades Europeas. Comunicación de la Comisión al Consejo Europeo. *Relaciones exteriores en materia de energía...*, doc. cit., p. 6.

⁹⁴ Cfr. *Estrategia Marco para una Unión de la Energía...*, doc. cit., p. 7.

programa TRACECA; la cooperación en la construcción de infraestructuras energéticas; la iniciativa «sinergia Mar Negro» o la más reciente estrategia de la UE para una nueva asociación con Asia Central.

Por lo que respecta al gas natural licuado (GNL), conviene explorar todo su potencial como combustible de reserva en situaciones de crisis en las que el gas procedente de los gasoductos no llega a cubrir las necesidades existentes en la Unión. Teniendo en cuenta que durante los últimos años los precios del GNL han sido superiores a los del gas proveniente de gasoductos, debido a diversos factores como los altos costes de licuefacción, regasificación y transporte, así como a la elevada demanda asiática, la Comisión Europea debería elaborar una estrategia global del GNL⁹⁵ en la que se consideren todos los aspectos en presencia, tales como la infraestructura de transporte, el potencial de almacenamiento y el marco normativo adecuado, que permita, asimismo, eliminar los obstáculos existentes a las importaciones de gas de Estados Unidos y de otros países productores.

La garantía de la seguridad energética, en particular por lo que respecta al gas, debe ser compatible con el respeto a la normativa comunitaria, en especial por lo que respecta a los acuerdos relativos a la compra de energía a terceros países. De conformidad con la Decisión 994/2012⁹⁶ el control de dicha conformidad se lleva a cabo una vez que el Estado miembro y el tercer país hayan concluido el acuerdo, lo que genera muchas complicaciones en el caso de tener que renegociar alguno de los términos del mismo. Sería muy conveniente en este sentido que la Comisión fuera informada previamente, ya desde la fase inicial de la negociación de tales acuerdos intergubernamentales, con el fin de poder evaluar su compatibilidad con la normativa europea y poder hablar con una sola voz en el transcurso de las negociaciones, para lo cual debería revisarse el alcance y contenido de la citada Decisión.

⁹⁵ Conviene señalar al efecto que la Estrategia Marco para una Unión de la Energía, incorpora la elaboración de una Estrategia global sobre el GNL entre los quince puntos de acción prioritarios, en particular en el referido a la diversificación y posibles interrupciones del suministro. Cfr. Estrategia Marco para una Unión de la Energía..., doc. cit., p. 21.

⁹⁶ Decisión 994/2012/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25-X-2012, por la que se establece un mecanismo de intercambio de información con respecto a los acuerdos intergubernamentales entre los Estados miembros y terceros países en el sector de la energía. DOVE, L299/13 de 27-X-2012. *Vid.*, en este sentido, la propuesta de nueva Decisión de la Comisión. COM (2016), 53 final. Bruselas, 16-III-2016.

2. *La cooperación regional y las interconexiones interiores*

La cooperación regional constituye un factor necesario para conseguir el reto de la integración del mercado interior del gas, para lo cual es igualmente necesario fomentar el desarrollo de infraestructuras que garantice una mayor interconexión interna, condición imprescindible para una mayor seguridad energética.

Por lo tanto, podemos afirmar que la cooperación regional en materia energética, en particular gasística, no es una opción para los Estados miembros, sino una necesidad derivada no sólo de las circunstancias que envuelven el actual mercado energético del gas sino también de la propia normativa europea⁹⁷. Como consecuencia de ello, la Agencia Europea de Cooperación de Reguladores de Energía (ACER)⁹⁸, ha establecido tres regiones gasistas europeas: Noroeste⁹⁹, Sur¹⁰⁰ y Sudeste¹⁰¹, con el fin de promover el consenso entre sus miembros para la identificación de proyectos de interés común, y lograr financiación de la UE para desarrollar infraestructuras destinadas a la interconexión gasística.

Además de otras iniciativas que en la medida en que están impulsadas por los Estados miembros no están coordinadas directamente por la UE¹⁰², existen

⁹⁷ Además del citado Tercer Paquete de Medidas para el Mercado Interior del Gas y la Electricidad, conviene citar al efecto el Reglamento (UE) 994/2010, de 20 de octubre de 2010 sobre medidas para garantizar la seguridad del suministro de gas y por el que se deroga la Directiva 2004/67/CE del Consejo (DOUE L 295/1, de 12 de noviembre de 2010), así como el Reglamento (UE) 347/2013, de 17 de abril de 2013, relativo a las orientaciones sobre las infraestructuras energéticas transeuropeas y por el que se deroga la Decisión 1364/2006/CE y se modifican los Reglamentos (CE) 713/2009, 714/2009 y 715/2009 (DOUE 115/39, de 25 de abril de 2013).

⁹⁸ Dicha Agencia se estableció en el marco del Tercer Paquete del Mercado Interior de la Energía con el fin de prestar asistencia a los reguladores nacionales, en especial en cuestiones transfronterizas. El hecho de que sus competencias por lo que respecta a la toma de decisiones sea muy limitada actualmente, dado que actúa a través de recomendaciones y dictámenes, determina la conveniencia de modificar el Reglamento que la regula con el fin de atribuirle competencias reglamentarias a nivel europeo para que pueda controlar el desarrollo del mercado interior de la energía así como las cuestiones transfronterizas y de infraestructuras que afectan a más de dos Estados, entre otras cuestiones.

⁹⁹ Integrada por Alemania, Bélgica, Dinamarca, Francia, Reino Unido, Irlanda, Holanda y Suecia.

¹⁰⁰ Integrada por España, Francia y Portugal.

¹⁰¹ Integrada por Austria, Francia, Grecia, Italia, Hungría, Polonia, República Checa, Eslovaquia y Eslovenia.

¹⁰² Como son con marcado carácter regional: el Foro Quintuple de la Energía, integrado por el Benelux, Alemania, Francia, Austria y la República Checa; el Grupo Baake, que agrupa a los anteriores más otros cinco países: Suiza, Noruega, Suecia, Dinamarca y Polonia; el Grupo de

otras que sí están auspiciadas por la Unión: el Grupo para la Interconexión del Mercado Báltico Energético (BEMIP); la Conexión Gasista para el Centro y Sudeste Europeo (CESEC), y el Grupo de Alto Nivel del Suroeste de Europa. Por lo que respecta al primero de ellos, BEMIP, está integrado por Dinamarca, Suecia, Polonia, Finlandia, Estonia, Letonia, Lituania y Alemania, siendo Noruega país observador. El Grupo, creado por iniciativa de la Comisión Europea en 2008, tiene como objetivos evitar el aislamiento energético, en particular de gas y electricidad, de los países implicados y reforzar su seguridad de suministro a través de la diversificación de las fuentes. Por lo que respecta al sector específico del gas, el BEMIP promueve nuevas interconexiones como el gasoducto Baltic Connector entre Estonia y Finlandia, la implementación de flujos inversos a través del gasoducto Amber PolLit entre Polonia y Lituania, o el desarrollo de nuevas instalaciones de GNL en Estonia y Letonia¹⁰³.

En relación con el segundo de ellos, la Conexión Gasista para el Centro y Sudeste Europeo (CESEC)¹⁰⁴, está integrado por Austria, Bulgaria, Croacia, Grecia, Hungría, Italia, Rumanía, Eslovaquia y Eslovenia, los cuales crearon en febrero de 2015 un Grupo de Trabajo de Alto Nivel, con el final de acelerar la integración de los mercados gasísticos y diversificar las fuentes de suministro en la región del Centro y Sudeste europeos, y a tal efecto unir esfuerzos para implementar proyectos de interconexión transeuropeos y de armonización legislativa. Para ello, los nueve países integrantes del Grupo citados, junto con la UE y otros seis países asociados: Albania, Bosnia y Herzegovina, Macedonia, Moldavia, Serbia y Ucrania, adoptaron en Dubrovnik (Croacia), el 10 de julio de 2015, un Memorandum de Entendimiento¹⁰⁵, que incorpora un Plan de Acción con siete proyectos prioritarios y tres condicionados¹⁰⁶.

Visegrado, integrado por Polonia, República Checa, Eslovaquia y Hungría; el Grupo de Acción sobre el Clima y la Energía, constituido por Suecia, Noruega, Finlandia y Dinamarca, y la Red Gasista de los Mares del Norte, que agrupa al Benelux, Francia, Alemania, Reino Unido, Irlanda, Dinamarca, Suecia y Noruega. *Vid.* al respecto DE CARLOS IZQUIERDO, J., «La estrategia de seguridad energética de la Unión Europea y España», Instituto Español de Estudios Estratégicos, *Documento Opinión* 15/2016 (11 de febrero de 2016), pp. 7 y s.s.

¹⁰³ Para una mayor información al respecto, puede consultarse: <<https://ec.europa.eu/energy/en/topics/infrastructure/baltic-energy-market-interconnection-plan>> [fecha de consulta: 8-9-2016].

¹⁰⁴ Cfr. <<https://ec.europa.eu/energy/en/topics/infrastructure/central-and-south-eastern-europe-gas-connectivity%20>> [fecha de consulta: 8-9-2016].

¹⁰⁵ Cfr. <https://ec.europa.eu/energy/sites/ener/files/documents/CESEC%20MoU_signed.pdf> [fecha de consulta: 8-9-2016].

¹⁰⁶ Entre los prioritarios conviene señalar el TAP, los interconectores Grecia-Bulgaria, y Bulgaria-Serbia, o dos relativos al GNL (una terminal en Croacia y un sistema de evacuación a través de Hungría)

El tercero, el Grupo de Alto Nivel del Suroeste de Europa, fue creado a partir de la Declaración de Madrid de 4 de marzo de 2015 adoptada por los presidentes de la Comisión Europea y de España, Francia y Portugal, con la participación del BEI¹⁰⁷. El posterior Memorandum de Entendimiento para el Establecimiento de un Grupo de Alto Nivel sobre las Interconexiones del Suroeste Europeo, fue firmado el 15 de junio de 2015 en Bruselas¹⁰⁸, con el objetivo de implementar los proyectos de conexión transfronteriza entre la Península Ibérica y el resto de la UE, tanto en el sector del gas como de la electricidad. El Grupo, que ha elaborado dos Informes relativos a los beneficios, costes y posibilidades técnicas de las interconexiones de gas y electricidad entre la península ibérica y el resto de Europa¹⁰⁹, garantizará el seguimiento regular de las actividades y proporcionará asistencia técnica a los Estados miembros. El Plan de aplicación elaborado por el Grupo, establece, por lo que respecta al gas, el desarrollo del llamado Eje Oriental que permitirá los flujos bidireccionales de gas entre la península ibérica y el sistema gasístico francés, así como las formas de eliminar los cuellos de botella existentes que dificultan el tránsito y el libre flujo de gas desde Portugal y España a Francia, intentando igualmente diversificar los suministros con una estrategia global de GNL¹¹⁰.

En este sentido merece destacarse, por su especial interés para España, que dicho proyecto de Eje Oriental de gas entre Portugal, España y Francia, a través del cual podrán llevarse a cabo flujos bidireccionales entre la península ibérica y Francia mediante un nuevo proyecto de interconexión conocido como Midcat¹¹¹ permitirá diversificar las importaciones para evacuar hacia

¹⁰⁷ Disponible en <www.lamoncloa.gob.es/presidente/actividades/Documents/2015/DECLARACION%20C3%93N%20DE%20MADRID%20esp%20FINAL.pdf> [fecha de consulta: 8-9-2016].

¹⁰⁸ Disponible en <<https://ec.europa.eu/energy/sites/ener/files/documents/FINAL%20MoU%20after%20interservice.pdf>> [fecha de consulta: 8-9-2016].

¹⁰⁹ Cfr. <<https://ec.europa.eu/energy/en/news/new-high-level-group-will-drive-infrastructure-developments-south-west-europe>>.

¹¹⁰ El 22 de junio de 2015, tuvo lugar una Cumbre hispano-lusa en la que se acordó profundizar en el desarrollo del mercado ibérico del gas, lo que además de incrementar la competencia en el sector, contribuiría a situar a España en una posición de alternativa para el abastecimiento de gas natural a Europa a través de las oportunas conexiones e infraestructuras energéticas. En el marco del mercado ibérico del gas, se decidió constituir un Mercado Mayorista Organizado de gas natural que integrará todas las operaciones gasísticas en la península ibérica y que será operado por la sociedad MIBGAS S.A. Cfr. <www.cencyl.eu/_FILES/XVIII_Cumbre_Declaracion_Final_ES_1.pdf>.

¹¹¹ Dicha infraestructura ya figuraba en el Anexo II de la citada Estrategia de Seguridad Energética de la UE, incorporándose más tarde igualmente a la Estrategia Española de Seguridad Energética, en la que se fijan nueve objetivos y varias líneas de acción estratégicas, que coinciden con

Europa el gas procedente de Argelia, a través del gasoducto Medgaz, reduciéndose de esta forma la dependencia de Rusia.

En esta línea de acción, la UE ha definido los grandes proyectos de interconexión y conexión exterior que se consideran esenciales para garantizar su seguridad energética. Entre ellos figura, además de los ya señalados, el proyecto Anillo Mediterráneo, en la medida en que esta región, considerada como área de abastecimiento, potencial mercado y zona de tránsito, forma parte de las políticas tanto de energía como de desarrollo de la UE.

3. *La necesaria consolidación de una política energética exterior. Asia Central, Cáucaso y Mediterráneo: ejes primordiales de la seguridad energética de la UE*

La Estrategia Europea de Seguridad Energética adoptó una serie de medidas clave que marcan el camino hacia la consolidación de una política energética exterior europea¹¹². A tal efecto, la Comisión Europea, que en una anterior Comunicación sobre la política energética de la UE¹¹³ proponía establecer asociaciones con los países de la vecindad, propone ahora asegurar su aplicación con el fin de lograr los objetivos fijados en la misma. Al mismo tiempo, se compromete a revisar la Decisión 994/2012/UE, por la que se establece un mecanismo de intercambio de información en la negociación de los acuerdos intergubernamentales entre los Estados miembros y terceros países, en la línea anteriormente comentada¹¹⁴.

la posición española en la Cumbre y posterior Declaración de Madrid de 4 de marzo de 2015 y en el Memorandum de Entendimiento del 15 de junio del mismo año en Bruselas, en particular en lo relativo a la necesidad de construir nuevas interconexiones gasísticas con Francia. *Vid.* en este sentido Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo. *Estrategia de Seguridad Energética*. Bruselas, 28-5-2014. COM (2014) 330 final, doc. cit.; y *Estrategia Energética de Seguridad Nacional*, 2015. Disponible en <file:///C:/Users/Vaio/Downloads/estrategia%20de%20seguridad%20energetica%20nacional%20(1).pdf>.

Sobre ésta última puede verse respecto DE CARLOS IZQUIERDO, J., «La estrategia de seguridad energética nacional», Instituto Español de Estudios Estratégicos. *Documento Opinión* 101/2015, de 21-9-2015.

¹¹² *Estrategia de seguridad energética*, doc. cit., p. 22

¹¹³ Comunicación de la Comisión al Parlamento, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones sobre la seguridad del abastecimiento energético y la cooperación internacional: *La política energética de la UE: establecer asociaciones más allá de nuestras fronteras*. COM (2011), 539 final.

¹¹⁴ A tal efecto, recomienda a los Estados miembros informarse mutuamente de las decisiones nacionales relevantes en materia de política energética, antes de su adopción, así como informar a la Comisión sobre los acuerdos intergubernamentales que puedan afectar a la seguridad del abastecimiento energético, antes de iniciar las negociaciones. *Ibid.* En relación con este meca-

Con el fin de aumentar el poder negociador de los Estados miembros, se propone igualmente evaluar las opciones existentes para agrupar voluntariamente la demanda de los países compradores europeos, de conformidad con la legislación de la Unión, así como establecer, de acuerdo con el Servicio Europeo de Acción Exterior, un uso más sistémico y coherente entre las herramientas y los objetivos de la política exterior y de la política energética europea.

Siguiendo esta línea de acción, y en respuesta al mandato del Consejo Europeo en el que le solicitaba la adopción de medidas de política exterior destinadas al fortalecimiento del mercado interior de la energía, la Comisión en la citada Comunicación sobre la política energética de la UE, se centra en el binomio seguridad del suministro y cooperación internacional, con el objetivo de que la política energética exterior refuerce el mercado interior de la energía garantizando al mismo tiempo la proyección exterior de la Unión. En este contexto cobra especial relevancia la incorporación de los mercados energéticos de la vecindad europea¹¹⁵, lo que implica la potenciación de los mecanismos de cooperación transfronteriza y en particular la progresiva «europeización» de los sistemas normativos energéticos de los países vecinos¹¹⁶.

En este marco, se confiere un tratamiento específico a dos áreas vecinas que presentan un potencial muy destacado para el fortalecimiento de la seguridad energética europea: el Corredor Sur del Gas (Corredor Meridional), y la región mediterránea. a la que identifica como una infraestructura estratégica prioritaria en la ruta de suministro procedente del Caspio y de Oriente Medio.

nismo de intercambio de información, y con el fin de superar algunas reticencias en los Estados miembros que no están dispuestos a renunciar a determinadas prerrogativas en este ámbito, la Estrategia insiste en la importancia de informar a la Comisión antes de iniciar las negociaciones tendentes a la adopción de acuerdos intergubernamentales que puedan afectar la seguridad del suministro, proponiendo a tal efecto la revisión de la citada Decisión 994/2012/UE. *Vid.* en este sentido SEGOVIANO, S., «Nuevos planteamientos en la seguridad energética de la Unión Europea y opciones en el Mediterráneo Occidental», *Revista UNISCL*, n° 39 (octubre 2015), pp. 67 y 68.

¹¹⁵ Cfr. ESCRIBANO, G. y STEINBERG, F., «La europeización de la política de seguridad energética y sus implicaciones para España», *Revista Economía Industrial*, n° 384 (junio 2012), pp. 26 y 27.

¹¹⁶ Sobre esta cuestión, y en particular por lo que respecta al caso específico de Marruecos *vid.* ORTIZ HERNÁNDEZ, E., *Procesos de «europeización» de los sistemas jurídicos de países terceros mediterráneos: especial referencia a Marruecos*, Thomson Reuters Aranzadi, Cizur Menor, 2016; «La seguridad energética de la Unión Europea en el marco de las relaciones euromediterráneas. La profundización de la interdependencia a través de la “europeización” de los sistemas jurídicos: el caso marroquí», en GUTIÉRREZ ESPADA, C. y CERVELL HORTAL, M. J. (dirs), *La Unión Europea como actor global de las relaciones internacionales*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2016, pp. 397-426.

A. Asia Central, Cáucaso y Oriente Medio: el Corredor Meridional del Gas

La Comisión Europea en la citada Comunicación sobre *La política energética de la UE*¹¹⁷ calificaba la apertura del Corredor Meridional del Gas como una prioridad clave en materia de infraestructuras, dado que éste cubriría entre un 10 y un 20% de la demanda de gas estimada en torno al año 2020. A tal efecto reclamaba que la Unión debía demostrar que está preparada para acoplarse con las regiones del Caspio y de Oriente Medio con carácter duradero, y tanto a nivel político como económico. Con este objetivo en el horizonte, la Unión debería ayudar a los principales países proveedores como Azerbaiyán, Turkmenistán e Iraq, entre otros, a desarrollar sus sectores energéticos y a fijar las pautas de comercio e inversión con la UE. En este sentido, y como parte del mencionado Corredor Meridional, se considera que el acuerdo en materia de infraestructura y transporte de gas entre Turkmenistán, Azerbaiyán y la UE debería facilitar la construcción del gasoducto transcaspiano para canalizar el gas turkmeno a través del Caspio hasta la costa azerí.

Si la diversificación de los suministros constituye una vía para incrementar la seguridad energética de la UE, es evidente que Asia Central, el mar Caspio y el Cáucaso constituyen ejes primordiales de la tantas veces señalada como estratégica seguridad energética europea. Ello se deriva del hecho de que la alternativa al tránsito por territorio ruso, pasa necesariamente, salvo otras posibles fuentes de suministro como Noruega o el Norte de África, por esas zonas. Así lo demuestra, para el petróleo, el único oleoducto existente actualmente, el BTC, que no transita por Rusia y que suministra aproximadamente un millón de barriles diarios a la UE. El oleoducto Bakú-Tbilisi-Ceyhan (BTC) constituye un ejemplo palpable de las posibilidades de interconexión de Europa con el Cáucaso Sur y el mar Caspio, eludiendo de esta forma el paso por territorio ruso e incrementando notablemente la seguridad energética europea¹¹⁸.

¹¹⁷ Comunicación de la Comisión al Parlamento, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones sobre la seguridad del abastecimiento energético y la cooperación internacional: «La política energética de la UE...», doc. cit.

¹¹⁸ El oleoducto, que con 1.768 Kms de extensión (de los cuales, 443 Kms transcurren por Azerbaiyán, 249 Kms por Georgia y el resto, 1.076 Kms por Turquía) es el segundo más largo del mundo después del Druzhba, conecta el yacimiento petrolífero de Azeri-Chirag-Guneshli (que nutre principal, aunque no exclusivamente el oleoducto, a través de la terminal Sangachal, al sur de la capital azerbaijana), en la costa azerbaijana del mar Caspio, hasta el puerto turco de

En cualquier caso, y por lo que respecta al gas, Turkmenistán ocuparía una posición muy relevante como posible fuente alternativa y directa de abastecimiento a la UE. No obstante y aún admitiendo como posible que, como sostiene el propio Gobierno turkmeno, las reservas de gas existentes en el país son suficientes para abastecer la demanda europea, rusa y china, es evidente que esta situación complica enormemente la posición de la UE en la región, pues las soluciones posibles presentan una gran complejidad. En efecto, si la UE pudiera comprar directamente los hidrocarburos a los países centroasiáticos, lo que sin duda sería la mejor opción, se plantearía la dificultad hoy prácticamente insalvable de cómo transportarlos a los mercados europeos, para lo cual sólo hay dos opciones: utilizando las infraestructuras –oleoductos y gasoductos– rusas, o potenciar la construcción de vías alternativas al territorio ruso, como pretende el BTC para el petróleo, o el Corredor del Sur para el gas.

En el primer caso, es evidente que la posición privilegiada que ocupa Rusia al monopolizar las vías de transporte no haría factible su utilización por la UE, pues entre otros inconvenientes, impediría a Rusia seguir comprando el gas a Turkmenistán, Uzbekistán y Kazajistán a un precio abusivamente bajo en comparación con el del mercado mundial. En el segundo caso, perduran las incertidumbres sobre el Corredor del Sur, como ha podido comprobarse con la eliminación del tramo asiático del Nabucco y su sustitución por el mencionado proyecto TANAP, así como sobre la actitud de algunos países centroasiáticos, principalmente Turkmenistán, que todavía no ha adoptado una postura definitiva sobre la cuestión.

Ante la falta de seguridad en el suministro al proyecto de gasoducto Nabucco y las dudas que sobre su viabilidad ha venido provocando este interrogante durante los últimos años, el nuevo proyecto de gasoducto TANAP (Trans-Anatolian Gas Pipeline Project), suscrito en el mes de junio de 2012 por los presidentes de Azerbaiyán y de Turquía, ha venido a aclarar de forma notable una situación hasta ahora incierta. En efecto, en caso de materializarse, este proyecto tendría un impacto considerable en la geopolítica del gas en el espacio euro-centroasiático y reduciría notablemente la dependencia del gas ruso por parte de la UE, al hacer viable el llamado Corredor Sur de suministro

Cehyan en el Mediterráneo, pasando por Bakú, capital de Azerbaiyán y Tbilisi, capital de Georgia. La ruta por Armenia era mucho más directa y menos costosa pero el conflicto entre Armenia y Azerbaiyán por el enclave de Nagorno-Karabaj, aún no resuelto, determinó que finalmente la ruta elegida fuera a través de Georgia.

de gas a la Unión¹¹⁹. Azerbaiyán, como fuente de abastecimiento a través del yacimiento Shah Deniz II, y Turquía como país de tránsito, serían los garantes del proyecto en una primera fase, entrando posiblemente Turkmenistán en una segunda fase, siempre y cuando fuera posible trasladar el gas turkmeno desde la costa oriental del Mar Caspio a la occidental, en territorio azerí, a través del también proyectado gasoducto submarino transcaspiano¹²⁰, desde donde conectaría con el gasoducto Cáucaso Sur, también conocido como BTE (Bakú-Tbilisi-Erzurum)¹²¹.

El TANAP conectaría con el BTE en Erzurum y cruzaría Turquía hasta la frontera greco-turca donde conectaría con el TAP (Trans Adriatic Pipeline), como ya ha quedado dicho (*vid.* Anexo. Mapa VI). El proyecto de gasoducto TANAP, tendría una capacidad de hasta 31.000 millones de metros cúbicos en 2026, siendo a partir de 2018 Azerbaiyán el principal y único abastecedor a través del yacimiento Shah Deniz II, que inyectaría 16.000 millones de metros cúbicos. Está por determinar la procedencia del resto, hasta los 31.000, lo que descartando posibles abastecedores como Irán o Egipto, tan sólo dejaría como posible abastecedor al propio Azerbaiyán, en el supuesto de que su producción lo permitiese en la fecha indicada, o a Turkmenistán, condicionado a la construcción del gasoducto transcaspiano ya mencionado. Una de las ventajas del proyecto TANAP, además de su reducido coste en comparación con el proyecto global de Nabucco, es el de hacer viable el Corredor meridional o Corredor del sur para transportar gas desde el Caspio hasta Europa evitando la vía rusa.

Dado que la diversificación de los suministros se configura como una vía para incrementar la seguridad energética de la UE y reducir la dependencia de Rusia, principalmente en el sector gasístico, es evidente que la región de Asia Central y el Mar Caspio constituye un eje primordial para el logro de dicho objetivo. Salvo otras posibles fuentes de suministro como Noruega o el Norte de África, la alternativa al tránsito por territorio ruso, pasa necesariamente por

¹¹⁹ Cfr. RUIZ GONZÁLEZ, F. J., «El laberinto del gas en Eurasia...», *op. cit.*, p. 2.

¹²⁰ El proyecto de gasoducto transcaspiano, apoyado por la UE y Estados Unidos, eludiría territorio ruso y enlazaría los yacimientos centroasiáticos, en particular de Turkmenistán, en la costa oriental, con Bakú, en la costa occidental, desde donde podría conectar con el BTE. Sin embargo, este proyecto está paralizado pues, como ya hemos apuntado anteriormente, la parte turkmena considera que concedería una ventaja estratégica a Azerbaiyán, no sólo como país productor sino también como país de tránsito.

¹²¹ El BTE está en funcionamiento desde diciembre de 2006, y conecta la capital azerí –Bakú– con la ciudad de Erzurum –al este de Turquía– transportando 7.000 millones de metros cúbicos anuales de gas. En caso de ponerse en funcionamiento el proyecto de gasoducto TANAP, la capacidad del BTE se incrementaría hasta los 21.000 millones de metros cúbicos anuales.

la región centroasiática, el Cáucaso y Turquía. No obstante, conviene señalar que para el logro de este y de otros objetivos que pueden considerarse de alto valor estratégico, la UE necesita instrumentos más eficaces que los actuales para incrementar su presencia en una región en la que la penetración china y norteamericana, además de la tradicional hegemonía rusa, reducen considerablemente su capacidad de acción.

B. Mediterráneo: la necesidad de desarrollar una cooperación energética más profunda para reducir la dependencia de Rusia

Por lo que respecta al Mediterráneo, procede hacer notar que esta región reviste una importancia muy relevante en lo relativo al abastecimiento de suministro energético a la UE, en particular en combustibles fósiles ⁽¹²²⁾, destacándose el papel de Argelia y Libia como fuentes alternativas de suministro que podrían reducir la dependencia de Rusia.

Desde el lanzamiento del Proceso de Barcelona e incluso antes, puede afirmarse que la UE no ha querido o no ha sabido incorporar a sus socios de la orilla sur mediterránea, en un verdadero proyecto de integración energética interregional ni tampoco intrarregional. Ello hubiera contribuido sin duda al objetivo tantas veces proclamado por la propia Unión de lograr un mayor desarrollo en el sur mediterráneo, y, al mismo tiempo, a la seguridad del suministro energético de la UE, en particular de gas, reduciéndose de esta forma la dependencia de Rusia. Aunque no se debe ignorar que algunas realizaciones se han llevado a cabo en este ámbito¹²³, es evidente que queda mucho por hacer

¹²² Además de la electricidad generada por energías renovables, para lo cual se propone la puesta en marcha de una Asociación Energética entre la UE y los países del Sur del Mediterráneo. Comunicación de la Comisión al Parlamento, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones sobre la seguridad del abastecimiento energético y la cooperación internacional: *La política energética de la UE...*, doc. cit.

¹²³ Los objetivos que han centrado la atención de los recursos financieros de los diferentes proyectos y programas han sido la promoción de las interconexiones y de las inversiones, con el fin de continuar promoviendo el desarrollo de un mercado regional de gas en la región del Mashrek y de un mercado regional de electricidad en el Magreb, que podrían integrarse en el futuro con los de la UE. Otros importantes proyectos subregionales han sido la construcción del gasoducto Medgaz, ya finalizado, y del gasoducto árabe. Por otra parte, conviene señalar en este importante sector, que desde octubre de 2004 viene funcionando la Plataforma Euromediterránea sobre la Energía (MEDREP). Asimismo, es necesario resaltar la importancia estratégica del Mediterráneo para el transporte de gas y petróleo hacia la UE. A título de ejemplo, el 45% de las importaciones de petróleo efectuadas por la UE (cerca de 5,5 millones de barriles diarios) cruzan el Mediterráneo. Sobre esta cuestión cfr. PREURE, M., «Seguridad energética en el Mediterráneo, ¿resultante

pues la proximidad geográfica y las reservas existentes sitúan a África del Norte como un proveedor energético muy relevante para la UE, que refuerza su objetivo estratégico de mayor seguridad energética a través de un abastecimiento regular, más barato y más cercano que el procedente del Golfo Pérsico o Rusia.

En cuanto se refiere al sector específico del gas, la propuesta de creación de una Plataforma Euromediterránea del Gas, anunciada en Malta en 2014 por el entonces Comisario de Energía y Vicepresidente de la Comisión, Günther H. Oettinger, en una conferencia de Ministros de Energía de la UE, de África del Norte y del Mediterráneo Oriental ⁽¹²⁴⁾ iría en esta dirección en la medida en que no sólo estaría destinada a incrementar la seguridad del suministro sino también a potenciar los intercambios comerciales, favorecer la convergencia de las políticas energéticas nacionales, promover inversiones o desarrollar infraestructuras de interés común desde una concepción amplia del Mediterráneo que abarque desde su extremo occidental al oriental y en la que estén representados todos los sectores interesados de ambas orillas mediterráneas ¹²⁵.

En esta misma línea de acción, conviene señalar la creación de la Plataforma de Integración Energética, anunciada en el año 2015 por el actual Comisario de Energía en Rabat con el fin de lograr la autonomía energética de la UE, diversificar los socios y reducir la dependencia de Rusia. La Plataforma, en la que también participa la Unión por el Mediterráneo (UpM), se divide a su vez en otras tres plataformas temáticas diferentes: gas, electricidad y energías renovables, habiendo sido creadas las dos primeras en 2015. Por lo que respecta a la Plataforma temática del gas, presentada en Bruselas en junio, los objetivos son reforzar la seguridad del suministro, fomentar la cooperación

o razón de ser de la colaboración euromediterránea? Perspectivas a largo plazo», *Instituto Español de Estudios Estratégicos*, Ministerio de Defensa, Madrid, 2011. De destacar son, asimismo, una serie de programas y proyectos adoptados en este sector, como el EAMGM (Mercado euroárabe del gas en el Mashrek. 2005-2008), dotado con 6 millones de euros MEDA, y destinado a apoyar el desarrollo de un mercado integrado del gas entre Egipto, Jordania, Líbano y Siria, considerado como un primer paso para la integración en el mercado del gas europeo; el MED-EMIP (Mercado euromediterráneo de la energía. 2007-2010), dotado con 4,1 millones de euros MEDA, destinado a lograr la integración de los mercados energéticos y una mejora de la seguridad y la sostenibilidad; y MED-REG (Reguladores de la energía. 2008-2009), dotado con 300.000 euros MEDA y destinado a la elaboración de un marco reglamentario eficaz en los países del PEM y a reforzar la cooperación con los reguladores de la energía de la UE. Cfr. <www.eamgcc.org>, <www.medemip.eu> y <www.remep.org/medreg>, respectivamente.

¹²⁴ Cfr. <www.gov.mt/en/Government/Press%20Releases/Pages/2014/July/11/pr141573.aspx>.

¹²⁵ Los recientes descubrimientos de yacimientos de gas en aguas territoriales de Chipre, Israel y Egipto han tenido un papel importante en el impulso de esta iniciativa. Ver al respecto SEGOVIANO, S., «Nuevos planteamientos en la seguridad energética...», *op. cit.*, p. 69.

regional en la exploración y producción de gas, el desarrollo de las infraestructuras necesarias, y el refuerzo de los intercambios regionales para la creación de un mercado de gas estable y viable¹²⁶.

La proximidad geográfica existente entre ambas orillas mediterráneas, y el hecho de que Argelia, Libia y Egipto sean proveedores de hidrocarburos que acumulan importantes reservas, siendo la posición de Marruecos y Túnez muy relevante como países de tránsito –sin ignorar el gran potencial que presenta la explotación de energías renovables–, determinan que la UE debe considerar como de máxima prioridad estratégica en materia energética a la región mediterránea, dado el hecho de que ésta puede contribuir de forma muy destacada a la diversificación de fuentes de abastecimiento de la Unión. A pesar de la inestabilidad política, social y económica derivada de la primavera árabe¹²⁷, puede afirmarse que la energía continúa siendo uno de los vectores principales de las relaciones comerciales, asimétricas y hasta cierto punto interdependientes entre las dos orillas mediterráneas, siendo Argelia el proveedor más importante para la UE¹²⁸. Como ocurre con otros sectores existe una

¹²⁶ Cfr. <www.energynews.es/se-pone-en-marcha-la-plataforma-de-gas-euromediterranea-uno-de-los-ejes-de-la-politica-energetica/>.

¹²⁷ Aunque es cierto que la inestabilidad generada por este fenómeno no ha afectado por igual a todos los países de la región, conviene poner de manifiesto que la primavera árabe ha implicado tanto a países proveedores como Egipto y Libia, como de tránsito (Túnez y Egipto, aunque no de forma significativa a Marruecos). A pesar de que la inestabilidad generada por la primavera árabe no afectó al principal proveedor, Argelia, el ataque terrorista en enero de 2013 al importante yacimiento de In Amenas, puso de manifiesto la vulnerabilidad del sector energético argelino y las posibles repercusiones sobre la seguridad energética de la UE, y en particular de España. En el Mediterráneo oriental, el conflicto de Siria ha paralizado algunos proyectos como el Anillo energético mediterráneo destinado a unir la UE con el Mediterráneo oriental y mejorar de esta forma la seguridad energética, mediante interconexiones de gas y electricidad, hasta ahora inexistentes entre distintos puntos clave como Siria y Turquía. Cfr. INDEO, F., «La geopolítica de la energía en la región mediterránea», *Instituto Español de Estudios Estratégicos, CEMISS. Documento de Trabajo*, n° 003/2014, pp. 15 y s.s.

¹²⁸ Las enormes reservas de gas y petróleo hacen de Argelia un actor energético clave no sólo a nivel regional mediterráneo sino mundial, suponiendo el 30% de su PIB y el 60% de sus ingresos. En el sector específico del gas, Argelia contaba a finales de 2014 con unas reservas probadas de 4.500 bcm, que suponían el 2,4% mundial, siendo las novenas más importantes del mundo (la mayoría se encuentra en la cuenca del Hassi R'Mel, el mayor yacimiento argelino de gas y uno de los mayores del mundo) y las segundas de África tras Nigeria. En cuanto a la producción en el mismo año ascendió a 83,3 bcm, que suponía el 2,4 % mundial. El 90% del total de gas exportado es enviado a Europa, siendo España (34%) e Italia (27%) los principales destinos. A pesar de ello y dada la progresiva diversificación de fuentes llevada a cabo por la UE, el gas argelino sólo supone el 13 % del total importado por la Unión. La exportación de GNL constituye una opción estratégica de Argelia que ocupa un lugar privilegiado entre los diez exportadores mayores del mundo en esta modalidad, siendo Francia y España los principales destinos. Egipto presentaba a finales de 2014 unas reservas

muy escasa cooperación comercial subregional, siendo ésta más vertical (con la UE) que horizontal (con el resto de vecinos árabes), circunstancia que se refleja asimismo en el sector energético, dado que los intercambios intrarregionales de gas y petróleo son irrelevantes, como son, asimismo, insuficientes las interconexiones de gas y de electricidad entre los países del Norte de África¹²⁹.

Por lo que se refiere al sector específico del gas, las interconexiones se articulan verticalmente de Norte a Sur, a través de los gasoductos Magreb-Europa, Medgaz, Transmed y Greenstream, con el fin de garantizar el suministro a la UE, pero con una escasa vertebración horizontal que facilite la interconexión entre los países de la ribera sur. El citado Informe MEDREG permite visualizar las interconexiones existentes y futuras de gas, poniendo de manifiesto una serie de situaciones que lejos de mejorar la realidad actual, consolidan los desequilibrios y asimetrías energéticas existentes. Entre ellas, conviene destacar el hecho de que el mayor flujo de exportaciones gasísticas provienen del Magreb, la consolidación de Italia como país de tránsito hacia la UE, así como la mencionada insuficiencia de interconexiones horizontales entre los países del Norte de África. La posición relevante del Mediterráneo tanto occidental como oriental en el marco de su posible conexión con el Corredor Meridional del Gas, en particular tras los descubrimientos de nuevos yacimientos gasísticos en Chipre, Israel y Egipto¹³⁰, determinan la urgencia de potenciar la integración energética mediterránea. Sin lugar a dudas ésta impulsaría el crecimiento económico y el desarrollo social de la región contribuyendo de esta forma a superar los desequilibrios y asimetrías existentes, y al mismo tiempo a garantizar la diversificación del suministro energético, en particular de gas, a la UE, reduciendo la dependencia de Rusia¹³¹.

de 1.800 bcm y una producción de 48,7 bcm. El nivel de exportaciones egipcias ha ido descendiendo paulatinamente dado el aumento de consumo interno, siendo los mercados asiáticos los principales destinos (80%) y Europa a mucha distancia (7%) en forma de GNL. Cfr. BP Statistical Review of World Energy. June 2015. Disponible en <www.bp.com/content/dam/bp/pdf/energy-economics/statistical-review-2015/bp-statistical-review-of-world-energy-2015-full-report.pdf> [fecha de consulta: 13-9-2016]. INDEO, F., «La geopolítica de la energía en la región mediterránea», *op. cit.*, p. 28.

¹²⁹ Cfr. MEDREG (Mediterranean Energy Regulators): Interconnection Infrastructures in the Mediterranean: A Challenging Environment for Investments, 2015, MED15-19GA-4.6B.

¹³⁰ *Ibid.*, pp. 25-32. *Vid.* asimismo SEGOVIANO, S., «Nuevos planteamientos en la seguridad energética...», *op. cit.*, pp. 76-77.

¹³¹ Con el objetivo de eludir el paso por Rusia pero también por Turquía, que parece dispuesta a utilizar su condición de alternativa a Rusia como palanca de cambio en las negociaciones para su ingreso en la UE dadas las dilaciones y trabas aparecidas en el proceso, han postulado otras dos posibles soluciones alternativas o complementarias: el AGRI (Azerbaiyán-Georgia-Regional Interconnector) y el White Stream. El primero de ellos, AGRI, es un proyecto para transportar

V. CONCLUSIONES

La diversidad existente a todos los niveles entre los miembros de la Unión, en particular en lo relativo a la normativa interna sobre los mercados energéticos, grado de concentración empresarial o funcionamiento de los organismos reguladores nacionales, así como el hecho de que la energía no ha sido hasta fechas recientes y salvo en momentos puntuales, una prioridad política para la UE, determina que no haya existido un modelo en política energética. El objetivo de alcanzar una verdadera política energética común, requerirá un compromiso político decidido para actuar de forma conjunta y coordinada, que supere la actuación bilateral entre países en aras de construir intereses comunes en el ámbito energético, así como una mayor integración entre la política energética y la política exterior, dado el carácter estratégico que presenta el sector energético europeo.

Como en otros ámbitos, las relaciones energéticas entre Rusia y la Unión Europea quedarán fuertemente condicionadas por la evolución del actual conflicto de Ucrania, que ha potenciado de forma notable la desconfianza entre ambas partes. A pesar de ello Rusia sigue siendo y será, al menos en el futuro inmediato, el principal proveedor de energía, en particular de gas, de la Unión Europea. Rusia y la UE deben intentar resolver los problemas derivados de la situación creada por el conflicto de Ucrania, pues la interdependencia seguirá marcando las relaciones mutuas durante mucho tiempo, a pesar de los intentos de la Unión de reducir la dependencia energética a medio plazo, o del renovado interés ruso por buscar mercados alternativos, en particular el chino.

La cooperación energética con Rusia ha presentado hasta el momento presente, límites, contradicciones e incluso fricciones políticas entre los Estados miembros de la UE, en particular entre Europa Occidental y Europa Oriental, ya que no todos perciben de igual forma dicha cooperación, como puso de manifiesto la construcción del gasoducto North Stream, y en la actualidad el proyecto de ampliarlo a través del North Stream II. Por otra parte, la actitud de Rusia ante el proyecto europeo Nabucco, alentando la alternativa

gas natural desde Azerbaiyán a Rumania a través de Georgia y del mar Negro. El segundo de ellos, White Stream, prevé la construcción de un gasoducto por el fondo marino del Mar Negro siguiendo aproximadamente la misma ruta que AGRI. Cfr. DE ESPONA, J. R., «Las relaciones Báltico-Cáucaso Sur: el caso de Lituania-Georgia», *UNISCI Discussion Papers*, n° 19 (enero/January 2009), p. 62; GÓMEZ DE AGREDA, A., «Seguridad energética en Europa: gas en el flanco sur», *Revista Atenea* (30 de noviembre de 2010). Disponible en <www.revistatenea.es>.

del South Stream –ambos cancelados actualmente–, o la gestión de la crisis del gas de principios de 2009, así como durante el actual conflicto tras la anexión de Crimea y el conflicto en el Este de Ucrania, demuestran que Rusia utiliza y va a seguir utilizando la energía como instrumento político de acción exterior en sus relaciones con la UE. Esta actitud condiciona inexorablemente y debilita al mismo tiempo la posición europea, dado el hecho de que actualmente no existe ni competencia ni alternativas con capacidad de respuesta inmediata.

Sin lugar a dudas, la diversificación de las fuentes de suministro y de tránsito constituye para la UE la mejor garantía de seguridad para su abastecimiento, proporcionándole al mismo tiempo una mejor posición estratégica en las relaciones con sus proveedores, en particular con Rusia. El objetivo sería por lo tanto establecer unas relaciones energéticas de importancia estratégica con los vecinos de la UE y a tal efecto crear una red de corresponsales en materia energética para reaccionar con rapidez y eficacia en caso de que su seguridad energética se encuentre amenazada. En el sector del gas, es evidente que con la materialización del denominado «Corredor Meridional», la seguridad en el suministro gasístico de la UE se fortalecería notablemente con la apertura de esta vía alternativa al paso por territorio ruso.

El incremento de la seguridad energética de la UE y la consecuente reducción de la vulnerabilidad que aquélla presenta en la actualidad, pasa por implementar los proyectos prioritarios de interconexión tanto para el mercado interior como para los países de la vecindad, lo que requiere acometer importantes inversiones en infraestructuras transeuropeas, sin olvidar el desarrollo de una red de abastecimiento de GNL a escala europea. Por otra parte, procede hacer notar que la seguridad de abastecimiento energético debería integrarse con todas sus consecuencias en la PESC y sus instrumentos de aplicación como el Servicio Europeo de Acción Exterior, en la medida en que como se ha demostrado en los últimos años, las crisis de abastecimiento energético pueden generar tensiones graves en las relaciones exteriores de la Unión. En el contexto actual y dadas las previsiones de una mayor dependencia energética de la UE en el futuro, ésta deberá conceder una importancia esencial a las relaciones con otros abastecedores importantes de energía, como los países de Asia Central y Mar Caspio, los países del Golfo, del Mediterráneo y Nigeria.

La diversificación del suministro externo y la mejora de la coordinación de las políticas energéticas nacionales con el fin de actuar con una sola voz en la política energética exterior, redundará, sin lugar a dudas, en una mayor seguridad energética de la Unión. Dado el hecho de que la dependencia de un único proveedor de recursos energéticos se traduce en una mayor vulnerabi-

lidad y en una falta de competencia, es urgente la ejecución de los diferentes proyectos que tienen como objetivo diversificar los proveedores, las rutas y las fuentes de energía de la UE. En el sector específico del gas, en el que las importaciones representan cerca del 70% del total consumido en la Unión, acceder a recursos de gas natural más diversificados constituye sin duda una prioridad, sin ignorar que el GNL seguirá siendo una importante fuente potencial de diversificación que con toda probabilidad aumentará en los próximos años.

Ante esta situación, la UE no sólo debe reforzar sus vínculos con los proveedores actuales sino que debe intentar abrir nuevas fuentes, entre las que destacan la región del Caspio y otros territorios como Oriente Medio. Con este objetivo es primordial el establecimiento del Corredor Meridional, cuya primera fase podría estar en funcionamiento en 2020, inyectando gas desde Azerbaiyán, y posibilitando a más largo plazo establecer una nueva conexión con Oriente Medio. A tal efecto es prioritario que la UE despliegue una política exterior coherente frente a estos países, incorporando un diálogo político y comercial más intenso así como con los socios del Mediterráneo Sur y Oriental.

La situación actual, marcada por las complejas relaciones con Rusia tras el conflicto en Ucrania, demuestra más que nunca la necesidad de una política energética exterior coherente y coordinada, aunque por el momento, la resistencia de algunos Estados miembros que siguen considerando la energía como un asunto de interés nacional, determina que la integración de la acción exterior en este ámbito requerirá más tiempo. Por otra parte, es evidente que la mejora de la coordinación de las políticas energéticas nacionales con el fin de actuar con una sola voz en la política energética exterior, contribuirá a afrontar en mejores condiciones los retos de la seguridad energética. Aunque de conformidad con el artículo 194 del TFUE los Estados miembros tienen competencias para determinar las condiciones de explotación de sus recursos energéticos, a elegir entre distintas fuentes de energía así como la estructura general de su abastecimiento energético, la progresiva integración de las infraestructuras y de los mercados energéticos determina la necesidad de que las decisiones fundamentales en materia energética deban discutirse con los países vecinos en el marco de la dimensión exterior de la política energética de la Unión.

ANEXOS

Mapa I: Suministros Rusia-Europa



Fuente: www.intpolicydigest.org

Mapa II: North Stream



Fuente: www.dw-world.de

Mapa III: South Stream (cancelado)



Fuente: www.south-stream.info

Mapa IV: Turkish Stream-South Stream



Fuente: www.gazprom.com

Mapa V: Gasoducto Nabucco (cancelado)



Fuente: www.nabucco-pipeline.com

Mapa VI: TANAP-TAP



Fuente: www.tanap.com

Mapa VII: Suministros Rusia-China



Fuente: www.gazprom.com

Mapa VIII: TAPI-IPI



Fuente: www.heritage.com

